



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1998 - NUMERO 19

ROGELIO ALONSO

El proceso de paz en Irlanda del Norte y el nacionalismo vasco:
Análisis crítico de la Declaración de Lizarra

SAGRARIO MORAN BLANCO

Los golpes más importantes asestados a ETA y su capacidad de
regeneración

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Reflexiones en torno a la naturaleza y las misiones de la Guardia Civil

JUAN CARLOS RODRIGUEZ BURDALO

Formación del Oficial de la Escala Superior de la Guardia Civil

JUAN VELARDE FUERTES

Reflexión desde la economía sobre el desastre

MIGUEL ALONSO BAQUER

El Ejército español en Cuba y Filipinas (siglo XIX)

JOSE MARIA BLANCO NUÑEZ

La lucha contra el contrabando de guerra en aguas de Cuba

ANTONIO NICOLAS MARCHAL ESCALONA

Nociones de metodología de la investigación documental

JOSE ZARZUELO DESCALZO

El concepto de delito flagrante en el registro domiciliario

SANTIAGO MACARRON PEREZ

La Guardia Civil en la investigación de los delitos contra la
Hacienda Pública

MARCELINO SEXMERO IGLESIAS

Policía Local y Policía Judicial

JOSE CARLOS SUAREZ ESCALONA

La Policía Local como Policía Judicial en el Ordenamiento
Jurídico español

MARCOS MARTIN DEL CASTILLO

Formación de ruedas de identificación

MANUEL NIETO RODRIGUEZ

Jornadas sobre "Ideología, violencia y juventud"

EDUARDO V. RALDUA MARTIN

La imagen de la Guardia Civil a finales del siglo XX

ALBERT J. REISS, Jr.

Policía y sociedad en el siglo XXI

JOSE DUQUE QUICIOS

Gestión de una empresa de policía: Modelo policial del
Condado de Kent (Reino Unido)



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas
y Sociales.

CONSEJO DE REDACCION:

Arturo Cuervo Sánchez
Ramón Cortés Angulo

DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

COEDITA:

Dirección General de la Guardia Civil.
Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil.

AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil.

Depósito Legal: M-16131-1988

I.S.B.N.: 84-505-8574-0

NIPO: 126-97-001-7

DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.
28003 MADRID.

Teléfonos: 91 534 20 00 - 91 534 32 00
Ext. 3493

SUSCRIPCION:

Dos números anuales: 1.800 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos.

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

Número 19 - 1998

SUMARIO

	Pág.
• Rogelio Alonso: El proceso de paz en Irlanda del Norte y el nacionalismo vasco: Análisis crítico de la Declaración de Lizarra	7
• Sagrario Morán Blanco: Los golpes más importantes asestados a ETA y su capacidad de regeneración.....	15
• Benito Salcedo Muñoz: Reflexiones en torno a la naturaleza y las misiones de la Guardia Civil	29
• Juan Carlos Rodríguez Búrdalo: Formación del Oficial de la Escala Superior de la Guardia Civil	49
• Juan Velarde Fuertes: Reflexión desde la economía sobre el desastre	71
• Miguel Alonso Baquer: El Ejército español en Cuba y Filipinas (siglo XIX)	83
• José María Blanco Núñez: La lucha contra el contrabando de guerra en aguas de Cuba	101
• Antonio Nicolás Marchal Escalona: Nociones de metodología de la investigación documental	113
• José Zarzuelo Descalzo: El concepto de delito flagrante en el registro domiciliario	129
• Santiago Macarrón Pérez: La Guardia Civil en la investigación de los delitos contra la Hacienda Pública	137
• Marcelino Sexmero Iglesias: Policía Local y Policía Judicial	149
• José Carlos Suárez Escalona: La Policía Local como Policía Judicial en el Ordenamiento Jurídico español ..	159
• Marcos Martín del Castillo: Formación de ruedas de identificación	169
• Manuel Nieto Rodríguez: Jornadas sobre "Ideología, violencia y juventud"	181
• Eduardo V. Raldúa Martín: La imagen de la Guardia Civil a finales del siglo XX	187
• Albert J. Reiss, Jr.: Policía y sociedad en el siglo XXI	199
• José Duque Quicios: Gestión de una empresa de policía: Modelo policial del Condado de Kent (Reino Unido)	209

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil se hace responsable de las opiniones contenidas en los artículos firmados.



CARTA A LOS LECTORES

El número que ahora ponemos a disposición de nuestros lectores es el último de una etapa, y aspira a ser el principio de otra más ambiciosa.

Los lectores de *Cuadernos de la Guardia Civil* juzgarán si la etapa que ahora culmina ha cubierto los objetivos que vieron nacer la Revista hace ahora diez años. Quienes hayan seguido su trayectoria habrán observado que *Cuadernos de la Guardia Civil* nació con la inequívoca vocación de convertirse en un instrumento capaz de informar y formar a los guardias civiles en el conocimiento de la dinámica de su tiempo y en las técnicas de su profesión. Para ello, no se dudó en acudir a los mejores especialistas del país y del extranjero. Ellos eran los que mejor podían ilustrarnos en ambas facetas, y comprendieron perfectamente que nuestras intenciones respondían a una iniciativa necesaria y fundamental. A lo largo de los sucesivos números, por las páginas de la Revista han desfilarado firmas de incuestionable prestigio y autoridad, procedentes de ámbitos como el jurídico, político, policial, militar o académico. Ellos llenaron de contenido las páginas de los diecinueve números que ahora constituyen el mejor argumento para someter al juicio de nuestros lectores la Revista.

Es seguro que todo proyecto tiene sus altibajos y lagunas, que es manifiestamente mejorable, y *Cuadernos de la Guardia Civil* no es una excepción. Es posible que haya habido errores de planteamiento, y, con toda seguridad, que son muchos los temas que han quedado sin abordar. Sin embargo, nadie con un sano espíritu crítico puede acusar a la Revista de no haber sido fiel a los principios que la vieron nacer. La pluralidad de opiniones; el respeto a la libertad de expresión, a los derechos fundamentales; la capacidad de crítica constructiva, de servir de conexión permanente con la sociedad, o la intención de servir de cauce para estrechar lazos de colaboración con otras Instituciones, han estado siempre, inexorablemente, presentes a lo largo de esta década de su vida, convirtiéndose en la referencia obligada de todo número. Esto, junto al constante afán de superación, suponen el mejor aval con el que *Cuadernos de la Guardia Civil* puede demandar la confianza para emprender una nueva etapa. El que además sirva de herramienta de utilidad para quienes acudan a sus páginas para investigar o consultar sus contenidos, nos llena de satisfacción.

Por otra parte, no hay duda de que al día de hoy la Revista ha logrado hacerse un nombre entre las más prestigiosas de su género; que ha servido de modelo para otras publicaciones similares de otras Instituciones; que ya no es posible hablar de ella sin que se la ignore en ningún ámbito académico, policial, jurídico, militar o de la Administración. Y aun en el extranjero se ha logrado introducir con idéntica respetabilidad. Esto es así y puede constatarse.

Pero, como en todos los órdenes de la vida, el tiempo transcurre y los ciclos se agotan. Es necesario renovarse para sobrevivir. Las circunstancias y la dinámica de los tiempos cambian, y es necesaria la adaptación. Más aún en una publicación que ha de correr paralela a las nuevas corrientes de opinión, al ritmo de las mutaciones, al estado de opinión que demandan sus lectores.

Y esto es lo que ahora nos lleva a iniciar una nueva etapa. Desde 1989 hasta hoy han sido notables los cambios experimentados en la Guardia Civil, y también en su entorno sociopolítico. Ellos exigen un paso al frente, sin por ello renunciar a las señas de identidad que han mostrado el acierto de la Revista, que la han permitido hacerse un nombre y obtener en algunos números un razonable éxito en los ámbitos arriba citados.

Uno de estos cambios cualitativamente más relevantes lo constituyó la reciente entrada en funcionamiento del Instituto Universitario Duque de Ahumada de

Estudios de Seguridad. El solo hecho de que la Guardia Civil se haya introducido en la Universidad española con todos los pronunciamientos favorables, junto a los objetivos que vieron nacer esta creación, son motivo suficiente para invitar a esta evolución a emprender una nueva etapa. Desde el seno del Instituto Universitario se impulsará como principal objetivo la investigación, lo que generará importantes aportaciones científicas, de alta calidad, al conocimiento de la Seguridad. Aflorarán tesis doctorales, trabajos de investigación y reflexiones que serán de indudable interés para la Guardia Civil. Se suscitarán temas de debate que necesitarán de un cauce para hacerlos llegar al gran público, y todo en beneficio de una idea, la misma que comparte *Cuadernos de la Guardia Civil* desde su inicio, y que ha debido quedar suficientemente expuesta. Así, trabajos de sociología, criminología, investigación policial, historia, nuevas tecnologías, tratamiento de la delincuencia, medicina legal, derecho, etc., van a seguir teniendo cabida en las páginas de la Revista, pero con un horizonte más amplio, que se empezará a percibir a partir del próximo número.

Esto nos obliga a renovar el llamamiento, a reiterar el ofrecimiento, a todos aquellos guardias civiles con inquietudes intelectuales y académicas que necesitan de la cobertura de la Revista para ver sus trabajos editados en una publicación de prestigio, como es *Cuadernos de la Guardia Civil*. Este mismo ofrecimiento se hace automáticamente extensivo a todos aquellos que, no integrantes de la Institución, crean tener aportaciones que ofrecer en las diversas disciplinas que afectan a la Seguridad Ciudadana.

Todo ello, como se decía, sin renunciar a lo que a nuestro juicio ha constituido la base del acierto de la Revista. Así, la nueva etapa pretende alternar números monográficos de indudable interés para los guardias civiles y potenciales investigadores, con la publicación de números de contenido plural y diverso que afecten al interés de las funciones que la Guardia Civil desempeña.

Así las cosas, no es difícil adivinar un incremento en el volumen de artículos aspirantes a ver la luz a través de *Cuadernos de la Guardia Civil*, lo que, a su vez, se traducirá en un doble esfuerzo.

De una parte, el editorial. Es posible que la Revista tenga que orientar su publicación hacia una periodicidad trimestral, en lugar de la semestral actual.

De otra parte, el de recursos humanos. Desde hace tiempo clama al sentido común una infraestructura sólida, al estilo de las ya existentes en otras publicaciones similares. No puede postergarse por más tiempo la constitución de un Consejo Editorial y el reforzamiento del Consejo de Redacción. El primero, de estructura mixta, compuesto por la cúpula de la Dirección General y por relevantes personalidades de los ámbitos sociales ya citados. Órgano de decisión el primero y de autoridad académica el segundo, que asuman la política editorial a seguir por la Revista. En cuanto al Consejo de Redacción, su reforzamiento pasa por la representatividad de todos los órganos de decisión de la Guardia Civil, para convertirse en destinatarios y ejecutores de la política editorial diseñada por el Consejo Editorial, a través de la unificación de criterios, aportación de ideas y distribución de esfuerzos. Ambos Consejos, en cualquier caso, con el objetivo común de velar porque las líneas trazadas no se desvíen de su camino, transitando por el mismo con el norte de que la principalísima finalidad de la Revista llegue a buen puerto.

El tiempo dirá si se ha acertado o no. Voluntad para hacerlo no faltará. Para empezar, la Revista queda abierta a todos los guardias civiles que deseen acompañarnos en lo que se vislumbra como apasionante recorrido; que se suscriban a la Revista y colaboren con la participación libre de sus ideas y sugerencias; que no vacilen a la hora de remitirnos sus artículos o trabajos de investigación. No duden que todos serán mirados con especial sensibilidad.

EL PROCESO DE PAZ EN IRLANDA DEL NORTE Y EL NACIONALISMO VASCO: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA DECLARACION DE LIZARRA

ROGELIO ALONSO

Licenciado en Ciencias de la Información por la
Universidad Complutense de Madrid
Master en Estudios Irlandeses
Periodista

DURANTE años el nacionalismo vasco se ha mirado en el espejo irlandés. La reciente Declaración de Lizarra y el posterior alto el fuego de ETA han estado claramente inspirados en el proceso de paz desarrollado en Irlanda. A la luz de los paralelismos establecidos por los artífices de la iniciativa vasca parece apropiado explicar de forma más rigurosa el contexto norirlandés.

En la Declaración de Lizarra, el denominado "Foro Irlanda" incluye siete puntos que definen como los "factores propiciadores del Acuerdo de Paz en Irlanda del Norte" (1). En ningún momento se hace alusión al que probablemente sea el más importante de todos ellos: la aceptación por parte del movimiento republicano —el Sinn Féin y el IRA— de que sus objetivos no podían alcanzarse a través de una violencia que cada vez les estaba marginando más. Así lo expresaba el propio Gerry Adams cuando en febrero de 1994 reconocía que los republicanos no tenían por sí solos la fortaleza política para lograr la unificación de Irlanda (2). Son estos los desencadenantes de un proceso en el que el resto de los movimientos fueron una consecuencia de lo que necesariamente debía producirse en primer lugar: el cese de la violencia.

Los intentos previos de construir un proceso de paz habían fracasado por una razón fundamental: la falta de voluntad por parte de los republicanos para concluir su campaña terrorista. Aunque los republicanos han justificado su violencia indicando que estaba dirigida

contra la ocupación británica en Irlanda, la verdadera presencia de Gran Bretaña aquí no la constituyen los miles de soldados estacionados en la región, sino ese millón de norirlandeses unionistas que desean seguir siendo parte del Reino Unido.

En este sentido es reveladora la opinión de David Ervine, portavoz del PUP (Progressive Unionist Party), formación considerada como la rama política del grupo terrorista UVF (Ulster Volunteer Force), al apuntar lo siguiente: "Después de que continuamente nos hemos definido como la presencia británica en la isla de Irlanda, resulta interesante contemplar una declaración de un concejal de Sinn Fein en la que se dice que «si los británicos quieren quedarse en Irlanda entonces deben pagar un precio, y ese precio es la guerra»" (3).

En ese contexto cuando Gerry Adams justificaba la campaña terrorista del IRA afirmando que ésta continuaba "por que *tenemos* que quitar a los británicos de la ecuación (4), estaba demostrando que "la guerra" no estuvo dirigida exclusivamente contra las fuerzas armadas británicas, sino contra quienes se identifican con ellas y exigen su presencia como defensa frente a lo que consideran ataques a su identidad protestante y unionista. El propio Adams parecía confirmar esta inextricable relación al admitir que "no se puede separar las posiciones de los líderes unionistas de la posición del gobierno británico" (5).

Es por tanto enormemente cínico a la vez que erróneo señalar, como han hecho los nacionalistas vascos, que "De entre la variedad de reflexiones realizadas se destacaría como especialmente relevante la concepción, ya antigua, del movimiento republicano de construir y apostar por un modelo de solución al conflicto que comprendiera y respetara a todas las tradiciones existentes en la isla". Según la Declaración de Lizarra "ello contribuyó a reducir los factores de resistencia de los partidarios de diálogos exclusivos o de políticas aislacionistas" (6).

Los nacionalistas vascos ignoran que Sinn Fein no inició el proceso de paz, sino que se asió a él como a una tabla de salvación. Las contundentes palabras del antiguo primer

ministro irlandés Albert Reynolds, justo antes de que el IRA declarara su alto el fuego en 1994, dejan pocas dudas al respecto: "Les he dicho [a los republicanos] que si no hacen esto bien, se pueden ir a tomar por saco. No quiero oír nada acerca de un alto el fuego de seis meses o seis años; nada de temporal, indefinido o condicional; nada de [violencia] en defensa o en venganza contra alguien; sólo que se ha acabado. Y punto. Si no, me retiro. Me iré con John Major a por las conversaciones con las tres vías, el acuerdo marco, y ellos, el IRA, se pueden volver a otros 25 años de asesinar y de ser asesinados. ¿Para qué? Porque después de esos 25 años volverán justo a donde están ahora, sin nada en absoluto a cambio por todo eso excepto más miles de personas muertas, y todo para nada. Así que o lo hacen ahora, en el nombre de Dios, o si no adiós" (7).

Las "políticas aislacionistas" a las que la Declaración alude en sus párrafos 4 y 5 parecen haber sido decisivas a la hora de forzar un replanteamiento de la estrategia republicana, como se desprende de la trayectoria que a continuación sintetizamos.

En 1984 los partidos nacionalistas del Norte y el Sur de Irlanda constituyeron el llamado "Foro Nueva Irlanda" con la intención de proponer soluciones al conflicto. Dicho foro excluyó al Sinn Fein por su apoyo a la violencia, lo que sirvió para aislar aún más a los republicanos.

En 1988 John Hume, líder del SDLP (Social Democratic and Labour Party), el partido nacionalista más votado en Irlanda del Norte, y Gerry Adams, presidente del Sinn Fein, iniciaron un diálogo secreto. Hume quería que el Sinn Fein persuadiera al IRA de que abandonara su lucha armada, aduciendo que el gobierno británico no estaba en Irlanda por motivos coloniales, sino porque la mayoría de la población norirlandesa así lo deseaba. En cambio Adams insistía en alejar al SDLP de cualquier iniciativa que finalmente no garantizara la unificación de Irlanda.

En ese mismo año el gobierno irlandés autorizó contactos secretos con Adams. Ninguno de los dos experimentos resultó fructífero por los motivos que ha expuesto Martin

Mansergh, asesor especial del primer ministro irlandés y la persona encargada de dialogar con la cúpula del IRA: Adams no estaba dispuesto a dejar atrás la violencia (8).

Estos acontecimientos y las constantes atrocidades del IRA siguieron arrinconando a los republicanos. Electoralmente el Sinn Fein sufrió las consecuencias, como admitió en 1992 Richard McAuley, uno de los más estrechos colaboradores de Adams, al afirmar: "No nos vamos a dar cuenta de todo nuestro potencial mientras continúe la guerra en el Norte y mientras Sinn Fein sea presentado en la forma actual en relación con la lucha armada y la violencia. Creo que esa es una realidad de la que probablemente no éramos conscientes a comienzos de los [años] ochenta cuando por primera vez nos involucramos en la política electoral" (9).

En 1993 Adams reanudó sus contactos con Hume y el gobierno de Dublín. En esta ocasión el líder republicano se mostró más dispuesto a efectuar concesiones, convenciendo a sus interlocutores de que finalmente el IRA se había planteado el fin de la violencia (10).

Fue en diciembre de ese año cuando los gobiernos británico e irlandés publicaron la célebre Declaración de Downing Street. En ella ambos reconocían el derecho a la autodeterminación de los ciudadanos de Irlanda. No obstante subrayaban que dicho derecho sólo podría ejercerse con el consentimiento de la mayoría de la población norirlandesa, que tanto entonces como ahora continúa oponiéndose a la unificación de Irlanda (11).

El IRA rechazó la Declaración al considerar que "no aborda de forma adecuada algunas de las cuestiones fundamentales [del conflicto]" (12). Sin embargo, en agosto de 1994 el grupo declaró un "completo cese de las operaciones militares" (13). Para los nacionalistas constitucionales esa era la condición necesaria para iniciar el proceso de "descontaminación" del Sinn Fein (14). Días después Hume, Adams y Albert Reynolds, primer ministro de la República, estrechaban sus manos en un acto público simbolizando la unidad del frente nacionalista irlandés.

Esta suerte de alianza exigió al gobierno de John Major el inmediato inicio de un proceso

de negociaciones sobre el futuro de Irlanda del Norte. Los británicos fueron criticados por su lenta reacción que provocó el final del alto el fuego del IRA en febrero de 1996. En primer lugar los británicos habían exigido garantías de que no se trataba de una mera tregua táctica, sino de un cese permanente. Al cabo del tiempo abandonaron dicha pretensión, pero a cambio solicitaron el inicio del desarme del IRA como condición previa al inicio de las negociaciones.

El tema de las armas obstaculizó el proceso de paz durante meses. A pesar de la ausencia de desarme, finalmente el principal partido unionista, UUP (Ulster Unionist Party), aceptó iniciar unas negociaciones que culminaron en el Acuerdo de Belfast, firmado en abril de este año.

Esta secuencia permite evaluar de manera más crítica los "factores propiciadores del Acuerdo de Paz" según la versión de los nacionalistas vascos, al tiempo que arroja unas significativas enseñanzas para el modelo que han puesto en marcha.

El Acuerdo firmado en Irlanda del Norte reconoce el derecho a la autodeterminación, un principio con el que los nacionalistas vascos están especialmente obsesionados, pero no lo hace en los términos que éstos señalan. En el punto seis de la Declaración de Lizarra se lee que: "El reconocimiento del derecho de autodeterminación al conjunto de los ciudadanos de Irlanda ha traído consigo una profundización en la democracia tanto en lo concerniente al contenido (creando nuevas fórmulas de soberanía) como en lo que respecta al método (dando a los ciudadanos la última palabra) (15).

Como hemos mencionado dicho derecho ya fue reconocido en 1993. Ahora, igual que entonces, ha quedado condicionado al consentimiento de la mayoría de la población norirlandesa. Este derecho se ejerció en mayo a través de dos referéndum simultáneos en el Norte y en el Sur de Irlanda. A pesar de que los republicanos han declarado que dicho método no constituye una auténtica expresión de la autodeterminación nacional (16), el Sinn Fein y el IRA han continuado apoyando el proceso de paz y, por tanto,

aceptando *de facto* la legitimidad de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido.

Los republicanos entienden que Irlanda del Norte es una entidad política artificial creada por los británicos y que cualquier cambio en su status político debe ser aprobado por el conjunto de la población de la isla de Irlanda. Sin embargo, la política del gobierno británico e irlandés se basa en el denominado "principio del consentimiento", que supone que una Irlanda unida sólo puede llegar a producirse si la mayoría en Irlanda del Norte así lo aprueba. Dicho principio es aceptado por todas las fuerzas políticas de la isla, con la excepción de Sinn Fein que tradicionalmente se ha opuesto a él calificándolo de "veto unionista". Por ello en febrero de 1995 Adams explicaba así el argumento que iba a guiar su análisis durante las negociaciones: "Expondremos nuestra visión de que una paz duradera en Irlanda sólo puede basarse en el derecho de todos los ciudadanos de Irlanda a la autodeterminación (17).

De todo ello se deduce que uno de los factores fundamentales que ha hecho posible el Acuerdo de Belfast ha sido la aceptación del citado principio del consentimiento por parte de Sinn Fein, un elemento que sorprendentemente los nacionalistas vascos han ignorado en su Declaración. Como ha observado Margaret Moore, "la autodeterminación nacional no siempre puede tomar la forma de estados independientes en situaciones en las que el derecho a la autodeterminación de un grupo nacional impediría o afectaría de manera adversa el igualmente válido derecho a la autodeterminación de otro grupo" (18). En esa misma línea los republicanos han aceptado finalmente que el derecho a la autodeterminación de los ciudadanos de Irlanda debe estar condicionado a la autodeterminación de los unionistas del Norte.

El abandono de la reivindicación territorial sobre Irlanda del Norte, recogida en los artículos 2 y 3 de la Constitución de la República es otro de los pilares del Acuerdo y uno de los grandes anatemas del republicanismo que también ha sido omitido por los nacionalistas vascos. Tan decisivo factor, junto a la preminencia que el Acuerdo otorga al principio del

consentimiento desde el inicio del texto (19), cuestionan claramente esa noción planteada en la Declaración acerca de la creación de "nuevas fórmulas de soberanía" (20). Todo ello, junto a una lectura detallada del Acuerdo, expone que ninguna de las instituciones cuya creación ha sido propuesta en el documento supone una derogación de la soberanía del Reino Unido sobre Irlanda del Norte.

La Asamblea parlamentaria elegida mediante un sistema de representación proporcional con poderes ejecutivos y legislativos excluye cuestiones tales como la corona, relaciones internacionales, defensa nacional, fuerzas de seguridad, provisiones especiales en el terreno de la seguridad, sistema judicial e impuestos. Las competencias transferidas sólo abarcan seis áreas: educación, salud y servicios sociales, agricultura, finanzas y personal, medio ambiente, y desarrollo económico.

El Consejo ministerial Norte-Sur integrado por aquellos que dispongan de autoridad ejecutiva en el gobierno de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda tomará sus decisiones mediante acuerdo entre las dos partes de la isla. Las áreas de interés mutuo sobre las que actuarán deberán ser decididas después de negociaciones entre representantes de la Asamblea y el gobierno de Dublín tras consultar con el gobierno británico. A pesar de que este órgano ha sido presentado por los líderes republicanos como un importante paso dentro de su objetivo político de unificación, dicho planteamiento es muy cuestionable, como sugiere el limitado alcance de las áreas sobre las que se prevé la cooperación Norte-Sur: salud de animales y plantas, cualificaciones de profesorado, planificación de transporte, protección medio ambiental, polución, promoción de turismo, desarrollo urbano y rural, programas de la Unión Europea como SPPR o INTERREG, sanidad en cuestiones de accidentes y servicios de emergencia, y pesca de tierra adentro.

Debe añadirse que durante años ha existido una estrecha cooperación entre el Norte y el Sur de Irlanda en cuestiones de esa naturaleza, como detallaron los gobiernos británico e irlandés en un documento común publicado durante el proceso de negociaciones previo a

la firma del Acuerdo (21). Parte de esta colaboración ha sido facilitada por el proceso de integración europea (22), aunque debe subrayarse que desde 1952 ha operado la denominada "Foyle Fisheries Commission", un órgano en el que británicos e irlandeses administran conjuntamente las cuestiones pesqueras en la zona del río Foyle que atraviesa ambas jurisdicciones (23).

Aunque las instituciones interfronterizas propuestas en el Acuerdo pretenden estar dotadas de un mayor perfil político al contar con la dirección de ministros en lugar de funcionarios de menor rango, es evidente que no afectarán a lo que Paul Teague ha definido como "soberanía interna" de la región, ya que se ocuparán únicamente de políticas gubernamentales sin una incidencia vital en el carácter soberano del estado (24). En cualquier caso debe insistirse en el origen de estas estructuras, que muestra cómo en absoluto están vinculadas al reconocimiento del derecho de autodeterminación al que hace mención la Declaración vasca en su punto 6.

El Consejo Británico-Irlandés, integrado por representantes de los gobiernos británico e irlandés, las administraciones de Irlanda del Norte, Escocia y Gales (cuando se instituyan), de las Islas del Canal y de la Isla de Man, ejercerá consultas y cooperación en cuestiones de interés común.

La Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa sustituirá a una institución similar formada en 1985 en la que se concedía al gobierno de la República la capacidad de consulta en materias relacionadas con Irlanda del Norte. El objetivo del nuevo órgano será el de promover la cooperación bilateral mediante el acuerdo entre los dos gobiernos, sin que, como subraya el Acuerdo, exista derogación de la soberanía de ninguno de ellos (25).

También es susceptible de crítica el argumento esbozado por los nacionalistas vascos según el cual el método utilizado para ejercer el derecho a la autodeterminación significaría que por fin se ha dado "a los ciudadanos la última palabra" (26). Durante décadas los habitantes del Norte y el Sur de Irlanda han expresado de forma democrática su voluntad

votando masivamente en favor de los partidos políticos contrarios a la violencia. En 1992 el apoyo electoral a Sinn Fein en la República de Irlanda quedaba limitado a un 1,6 por 100, que ascendió a un 2,6 por 100 en las últimas elecciones generales celebradas en junio de 1997 (27). En Irlanda del Norte el respaldo al republicanismo violento también era restringido, como demuestran los siguientes datos correspondientes a sucesivas consultas generales: 13,4 por 100 (1983); 11,4 por 100 (1987); 10,0 por 100 (1992), y 16,1 por 100 (1997) (28). El mecanismo de dos referéndum simultáneos en el Norte y en el Sur difícilmente puede considerarse como una prueba más rigurosa de los deseos de los habitantes de la isla.

Sinn Fein obtuvo sus mejores resultados durante el proceso de paz. Aunque las elecciones de mayo de 1997 tuvieron lugar en ausencia de un alto el fuego del IRA, que rompió su primera tregua en febrero del año anterior, coincidieron con un período de escasa actividad violenta. Ello llevó a Patrick Mayhew, ministro británico para Irlanda del Norte en esa etapa, a afirmar que "no cabe duda que el señor Adams ha visto la ventaja que hay en un enfoque político en lugar de uno violento, ... han obtenido en los últimos doce meses o más una muy considerable ventaja que nunca hubieran tenido si hubieran apoyado abiertamente las bombas" (29).

El Acuerdo entre los principales actores sólo ha podido alcanzarse después de un largo proceso de negociación cuyo origen data de 1992. En aquel entonces todos los partidos constitucionales iniciaron un proceso basado en las mismas estructuras que el que desembocó en el Acuerdo de 1998. Dos eran las diferencias fundamentales entre uno y otro: la participación de los partidos políticos vinculados a los grupos terroristas y la voluntad política de alcanzar un acuerdo.

La primera de estas cuestiones se resolvió cuando en 1994 el IRA anunció su primer alto el fuego. Frente a las interpretaciones nacionalistas que centran su atención en las "políticas aislacionistas", debe subrayarse que desde comienzos de la década de los noventa los gobiernos británico e irlandés

ofrecieron a Sinn Fein su inclusión en el proceso de negociación. Así lo demuestran las ya mencionadas conversaciones entre el gobierno de Dublín y los republicanos, así como los contactos secretos mantenidos entre éstos y los británicos (30), y las intervenciones públicas de los ministros para Irlanda del Norte Peter Brooke y Patrick Mayhew, y del propio premier John Major (31). La exclusión de Sinn Fein se debía pues a la negativa del IRA a decretar el fin de la violencia, cuestión ésta que fue la que finalmente permitió la incorporación de estos actores al denominado proceso de paz.

La segunda sólo ha sido superada a través de la progresiva construcción de confianza entre las partes, una ardua, pero fundamental tarea que sólo es posible lograr mediante concesiones a lo largo del tiempo. A su vez estas concesiones sólo pueden producirse en un clima sin violencia. El desarme exigido por los unionistas era una de esas medidas de confianza tan imprescindibles para distindir el odio profundamente arraigado entre los enemigos. Los líderes políticos han debido transigir a lo largo del proceso, lo que ha hecho necesario un recíproco ejercicio de cesiones que pudiera ser presentado a sus respectivos electorados con las correspondientes recompensas. Las dificultades para mantener tan delicado equilibrio sólo se han atenuado con el paso del tiempo a medida que se ha generado una mayor confianza entre los actores no exenta de pragmatismo. No obstante, los riesgos todavía permanecen y continuarán emergiendo en el futuro.

El proceso de paz norirlandés ha supuesto la constitucionalización del republicanismo violento y no la radicalización del nacionalismo constitucional. Esto significa que la agenda política de Sinn Fein ha disminuido sus aspiraciones políticas de manera que ninguno de sus tradicionales objetivos han sido negociados, o sea, unificación del Norte y el Sur de Irlanda para constituir una República socialista y democrática de 32 condados, y retirada británica de la isla. El principal resultado de la negociación ha sido la devolución de un sistema de gobierno autónomo cuyas competencias, ya citadas anteriormente, son mucho

más reducidas que las que durante años ha disfrutado la autonomía del País Vasco.

El revisionismo experimentado por el movimiento republicano es evidente cuando se compara la evolución del mismo desde los años setenta. En 1975, tras una larga tregua del IRA, uno de sus líderes, Martin McGuinness, calificó la situación como uno de los más críticos momentos en la historia de la organización en el que a punto estuvo de ser derrotada. Ello les llevó a asegurar que jamás volvería a haber un nuevo alto el fuego sin que fuera precedido de una declaración británica de retirada de Irlanda (32). Aquel McGuinness que en los años setenta propugnaba más atentados afirmando que "el mejor medio de reclutamiento son las buenas operaciones" (33), contrastaba con el que en 1996 decía lo siguiente sobre el alto el fuego decretado por el IRA en agosto de 1994: "Fue una decisión pragmática, reconociendo como reconoció el Congreso Nacional Africano que en toda lucha hay un momento en el que para alcanzar negociaciones significativas toda parte en conflicto debe hacer su contribución para crear un ambiente de paz, una atmósfera que permita que incluso tus más duros enemigos políticos y militares reconozcan que tienen la responsabilidad de acudir a la mesa de negociaciones. Creo que todos nosotros reconocemos que a menos que se genere ese clima de paz la posibilidad de traer a todas las partes a la mesa es prácticamente nula" (34).

También ilustran esta transformación las palabras del propio McGuinness en la conmemoración anual de *Bloody Sunday* en 1996. Ante miles de simpatizantes habló de "nuestros líderes, John Hume y Gerry Adams" (35), cuando años antes miembros del SDLP habían sido atacados por el IRA y Gerry Adams había dicho de ellos: "Los así llamados nacionalistas constitucionales no comparten los mismos objetivos que los republicanos. Tampoco se diferencian sólo en las tácticas empleadas para alcanzarlos" (36).

Resulta igualmente iluminadora la comparación de dos de las obras de Gerry Adams aparecidas en la última década. En su libro *The Politics of Irish Freedom*, publicado en 1986, se incluye un capítulo titulado "El SDLP,

Lealistas y Republicanos", en el que el autor critica consistentemente al SDLP acusándole de "oportunismo político" y colaboracionismo con los británicos; de ser un partido "particionista", es decir, que aceptaba la partición de Irlanda en Norte y Sur; y de abandonar el nacionalismo irlandés institucionalizando la reclamación del gobierno británico de una parte del territorio nacional de Irlanda (37). Sin embargo, en una edición revisada de esa obra publicada en 1995 bajo el título *Free Ireland: Towards a Lasting Peace*, Adams eliminaba las críticas al SDLP, al tiempo que modificaba el título del capítulo equivalente del siguiente modo: "Lealistas, Unionistas y Republicanos" (38).

A pesar de que el lenguaje de la Declaración de Lizarra recurre a numerosos términos utilizados profusamente en el ámbito norirlandés, las diferencias entre uno y otro contexto son abrumadoras, como se desprende al comparar sintéticamente algunos elementos claves como los sistemas de gobierno, los objetivos políticos, las raíces de las disputas, los niveles de violencia y la naturaleza de la misma.

Desde la abolición del parlamento autónomo de Stormont en 1972 Irlanda del Norte ha estado gobernada por un sistema de gobierno directo desde Londres conocido como "Direct Rule". La centralización de las competencias locales en dicho parlamento provocó tras su desaparición un serio déficit democrático. Desde entonces los poderes del gobierno local en la forma de 26 distritos quedaron reducidos a cuestiones como salud ambiental, servicios de limpieza pública, cementerios y espectáculos, todas ellas de escasa relevancia en un contexto político como el norirlandés dominado por el antagonismo en torno a la cuestión nacional. A pesar de que el gobierno británico introdujo el método de "Direct Rule" con un carácter temporal, se ha perpetuado hasta nuestros días ante la imposibilidad por parte de los actores norirlandeses de alcanzar un consenso sobre una modalidad de gobierno aceptable para unionistas y nacionalistas. El Acuerdo logrado en 1998 supone la materialización de unos parámetros que ya habían sido delimitados hace tiempo: un sistema de

gobierno autónomo basado en devolución de competencias desde Westminster en el que se institucionaliza la dimensión irlandesa a través de la cual los nacionalistas desean ver reconocidas sus aspiraciones.

Así pues, uno de los objetivos principales del proceso de paz ha sido el de la normalización de la vida democrática y la construcción de un marco en el que ésta pueda desarrollarse de manera regular. Como ya hemos señalado, semejante tarea se ha visto imposibilitada por una intensa violencia generada por múltiples agentes y sin parangón en el País Vasco. Sólo entre los meses de septiembre de 1994 y 1998 las principales organizaciones terroristas han sido responsables de 111 asesinatos. Estas estadísticas ponen de relieve las limitaciones de un proceso que además debe superar otro tipo de violencia sectaria profundamente enquistada en la sociedad norirlandesa. A pesar del proceso de paz, durante 1998 un total de 184 familias debieron abandonar sus hogares a causa de la intimidación sufrida. La extendida segregación geográfica de las dos comunidades es una muestra más de esa separación que trasciende el simbolismo físico del muro que recorre el Oeste de Belfast dividiendo a católicos y protestantes. Las hondas raíces de esta expresión de violencia son una muestra más del afianzamiento de una situación que el historiador A. T. Q. Stewart ha definido como "polemocracy". Es ésta una coyuntura en la que la violencia se ha perpetuado durante décadas, convirtiéndose en el *statu quo* dominante y caracterizada por la ausencia de duraderos y prolongados periodos de paz (39). Un antagonismo de esta naturaleza ha obligado a consolidar el concepto de proceso como un fenómeno en constante evolución en el que las partes evitan establecer un final perfectamente delimitado. Se pretende así crear las condiciones en las que la reconciliación pueda iniciarse con el objeto de transformar gradualmente el carácter del conflicto.

Todos estos factores contribuyen a entender el modelo irlandés al margen del análisis reduccionista de la Declaración de Lizarra. Si su retórica pretende simplemente servir de cortina de humo para facilitar a ETA el aban-

dono de la violencia, así como la plena incorporación de su electorado al terreno exclusivamente político, bienvenida sea. Si por el contrario sus ambiciones son otras, deberían tener presente que, como hemos demostrado, tan selectiva interpretación del conflicto norirlandés arroja numerosos interrogantes.

NOTAS

(1) *Declaración de Lizarra*, El País, 13 de septiembre de 1998.

(2) Discurso de Gerry Adams en el *Ard Fheis* (Congreso Anual) de Sinn Féin, celebrado en febrero de 1994.

(3) "Ervine tells of concern for future of loyalist truce", por David Ervine, en *Belfast Telegraph*, 27 de agosto de 1996.

(4) *Entrevista del autor con Gerry Adams*, 30 de septiembre de 1996, Belfast.

(5) *Entrevista del autor con Gerry Adams*, 28 de septiembre de 1996, Dublin.

(6) *Declaración de Lizarra*, op. cit.

(7) Duignan, Seán (1995), *One Spin on the Merry-Go-Round*, Dublin: Blackwater Press, p. 147.

Cuando Reynolds se refería a las conversaciones de tres vías y al acuerdo marco aludía a un proceso al que el gobierno de Londres intentaba atraer a Dublin, ya que los británicos contemplaban con mayor escepticismo que los irlandeses la posibilidad de un alto el fuego que permitiera la participación de Sinn Féin en unas negociaciones multilaterales.

(8) *Entrevista del autor con Dr. Martin Mansergh*, 13 de febrero de 1998, Dublin.

(9) *Fortnight*, número 309, septiembre de 1992.

(10) *Entrevista del autor con Dr. Martin Mansergh*, y *Entrevista del autor con Albert Reynolds*, 5 de septiembre de 1995.

(11) *Downing Street Declaration*, 15 de diciembre de 1993, párrafos 4 y 5.

(12) Bew, Paul, y Gillespie, Gordon (1996), *The Northern Ireland Peace Process 1993-1996. A Chronology*, Londres: Serif, p. 59.

(13) El texto completo de la declaración del IRA puede leerse en *Belfast Telegraph*, 31 de agosto de 1994.

(14) En el congreso anual del Sinn Féin, celebrado en febrero de 1994, Adams afirmó: "Uno también debe preguntarse si alguien espera realmente que el IRA cese sus actividades para que funcionarios británicos puedan discutir con Sinn Féin la rendición de las armas del IRA después de que hayamos sido 'descontaminados'". Bew y Gillespie (1996), op. cit., p. 46.

(15) *Declaración de Lizarra*, op. cit.

(16) Véase por ejemplo el mensaje emitido por el IRA tras la publicación del Acuerdo en *An Phoblacht/Republican News*, 30 de abril de 1998; o el discurso de Gerry Adams en el Congreso Anual de Sinn Féin, reproducido en *The Irish Times*, 11 de mayo de 1998.

(17) *The Irish Times*, 23 de febrero de 1995.

(18) "On National Self-Determination", p. 913, por Margaret Moore, *Political Studies* (1997), XLV, 900-913.

(19) *The Agreement. Agreement Reached in the Multi Party Negotiations*, Belfast, abril de 1998.

(20) *Declaración de Lizarra*, op. cit.

(21) *North/South Co-operation Joint Paper by the British and Irish Governments to Aid Discussion on Strand Two*, 26 de enero de 1998.

(22) Ver "Regions and borders: controversies in Northern Ireland about the European Union", por Paul Bew y Elizabeth Meehan, en *Journal of European Public Policy*, 1:1, junio de 1994, pp. 95-113.

(23) Durante su concepción y creación a comienzos de los años 50 parlamentarios del Norte y el Sur de Irlanda definieron esta comisión pesquera del Foyle como un "gran experimento en cooperación" con el objeto de resolver problemas jurisdiccionales que amenazaban el interés común de los dos gobiernos en "una de las más prolíficas zonas para la pesca del salmón en Europa". *The Foyle Fisheries New Basis for Rational Management. A Report by P.F. Elson and A.L. W. Tuomi*, 1975.

(24) Bew, Paul; Patterson, Henry, y Teague, Paul (1997), *Between War and Peace. The Political Future of Northern Ireland*, Londres: Lawrence & Wishart, pp. 195-196.

(25) *The Agreement*, op. cit., p. 15.

(26) *Declaración de Lizarra*, op. cit.

(27) Ver Coakley, John, y Gallagher, Michael (eds. 2ª ed. (1993), *Politics in the Republic of Ireland*, Dublin: PSAI Press, p. 265; y Nealon, Ted (1997), *Nealon's Guide to the 20th Dail and Seanad: Election 1997*, Dublin: Gill and Macmillan.

(28) Flackes, W. D., y Elliott, Sydney, 4ª ed. (1993), *Northern Ireland. A Political Directory. 1968-1993*, Belfast: The Blackstaff Press, pp. 401-410; y *Irish News*, 3 de mayo de 1997, y *The Sunday Tribune*, 4 de mayo de 1997.

(29) *Entrevista del autor con Sir Patrick Mayhew*, 6 de abril de 1998.

(30) La versión republicana de estos contactos aparece recogida en *Setting the Record Straight. A Record of Communications between Sinn Féin and the British Government, October 1990-November 1993*, Sinn Féin, 2 de diciembre de 1993. La versión británica está resumida en *Messages Passed between HMG and the Provisional Movement, February and November 1993*, Northern Ireland Office.

(31) Véase el célebre Discurso para la British Association of Canned Food Importers and Distributors, pronunciado por Peter Brooke en el Whitbread Restaurant, Londres, 9 de noviembre de 1990. Ver también "Culture and Identity", Discurso pronunciado por Sir Patrick Mayhew, Centre for the Study of Conflict, University of Ulster, Coleraine, 16 de diciembre de 1992, Northern Ireland Information Service; y el Discurso de John Major el 15 de noviembre de 1993 en el Guildhall de Londres.

(32) Bishop, Patrick, y Mallie, Eamonn (1987), *The Provisional IRA*, Londres: Corgi Books, pp. 275-277.

(33) *Ibid.*

(34) *Entrevista del autor con Martin McGuinness*, 18 de enero de 1996, Derry.

(35) Observación personal del autor, 28 de enero de 1996, Derry. Cada año se conmemora en esta ciudad la muerte de 14 civiles desarmados a disparos del Ejército británico durante una manifestación en demanda de derechos civiles que tuvo lugar el 30 de enero de 1972, domingo que ha pasado a ser conocido como *Bloody Sunday* (Domingo Sangriento).

(36) Adams, Gerry (1988), *A Pathway to Peace*, Dublin: The Mercier Press, p. 60.

(37) Adams, Gerry (1986), *The Politics of Irish Freedom*, Dingle: Brandon, pp. 107-127.

Puede consultarse también la traducción de este libro al español: Adams, Gerry (1991), *Hacia la libertad de Irlanda*, Tafalla: Txalaparta, pp. 143-150.

(38) Adams, Gerry, 2ª ed. 1986 (1995), *Free Ireland: Towards a Lasting Peace*, Dingle: Brandon, pp. 93-125.

(39) "In a State of Polemocracy", por A.T.Q. Stewart, en *The Irish Times*, 24 de enero de 1998.

LOS GOLPES MAS IMPORTANTES ASESTADOS A ETA Y SU CAPACIDAD DE REGENERACION

SAGRARIO MORAN BLANCO

UNO de los objetivos principales de los sucesivos gobiernos españoles desde el nacimiento de la organización ETA a finales de 1958 hasta la actualidad ha sido acabar con ésta. Objetivo que creció en importancia en los años 1979 y 1980 cuando el terrorismo se convirtió en el protagonista de la vida pública y política española. En 1982, cuando los socialistas alcanzaron el poder, casi al mismo tiempo que ETA comunicaba su decisión de seguir matando: "nuestra organización no cambiará de actitud mientras no hayan sido satisfechas las exigencias del derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco", Felipe González y su ministro del Interior, José Barrionuevo, afirmaban: "la batalla contra el terrorismo vasco está entre las principales prioridades del Gobierno" (1).

Muchos han sido los mecanismos empleados para desarticular a la organización terrorista. Entre éstos destacan la actuación policial. Aunque en numerosas ocasiones los golpes asestados por las diferentes Fuerzas de Seguridad del Estado la han hecho pasar por momentos de gran debilidad organizativa, su sorprendente capacidad de regeneración le han permitido sobrevivir.

En este artículo se pretende exponer de una forma esquemática los principales golpes policiales asestados a la organización desde su nacimiento. La conclusión anticipada es que la actividad policial, aunque necesaria, no es suficiente para acabar con la violencia. La experiencia demuestra que los conflictos sustentados en una base social, o se afrontan cambiando la manera de pensar o se eternizan.

La pregunta que surge de forma inmediata es ¿cómo se puede acabar con el terrorismo?

Los últimos acontecimientos ocurridos en las calles de diferentes ciudades vascas nos permiten comprobar que la violencia es una forma de vida para una parte de la juventud vasca que comienza a "hacer sus pinitos" dentro del mundo pro ETA con la quema de librerías, autobuses, etc. ¿Cómo sustituir el carácter violento de esa parte de los jóvenes por un carácter tolerante y democrático? Es necesario potenciar desde las escuelas una educación que rechace la violencia, es decir, una educación basada en el desarrollo de sentimientos de tolerancia y deseos de convivir solidariamente con el resto de los pueblos de España.

ACTIVIDAD POLICIAL DURANTE EL FRANQUISMO EN LA LUCHA CONTRA ETA

A finales de los años sesenta un grupo de estudiantes de las Universidades de San Sebastián y Bilbao deciden crear un "Movimiento Revolucionario Vasco de Liberación Nacional" (2) que lucha contra el franquismo para conseguir la independencia del País Vasco. En esta época, ETA no se consideró aún una organización (3).

Su primer atentado de dimensión nacional fue en 1961 cuando colocaron una bomba en la vía férrea al paso de un tren cargado de ex combatientes de la guerra civil que se dirigía a San Sebastián para conmemorar el triunfo del "alzamiento nacional" (18 de julio). El artefacto no llegó a estallar, al ser descubierto poco antes de que pasara el tren. Según Julen Madariaga, uno de los fundadores de ETA, "no queríamos víctimas civiles, sólo pretendíamos meter un susto" (4). Este atentado frustrado, que permitió a ETA darse a conocer más allá de las provincias vascas, desencadenó una redada policial que dio como resultado la detención de más de 100 personas relacionadas con ETA (5). Entonces la banda estaba compuesta por tres o cuatro centenares de individuos, y muchos de ellos huyeron al sur de Francia.

Desde ese año hasta 1968 ETA no volvió a cometer ningún atentado, limitándose su actividad a repartir octavillas, labores de propa-

ganda. Precisamente durante estos años la organización celebró varias Asambleas que desembocaron en la escisión de sus miembros en numerosas ramas. En concreto la V Asamblea supuso una de las más graves amenazas a la unidad interna de ETA. La estructura organizativa sufrió una transformación importante.

El 2 de agosto de 1968 fue asesinado el inspector jefe de la Brigada Político y Social de San Sebastián, Melitón Manzanos (6). Esta muerte supuso un salto cualitativo, que puso el punto final a una época y abrió otra en la historia de la organización. El atentado fue la respuesta de ETA a la muerte, el 7 de junio, de Txabi Etxebarrieta, líder y, a partir de su muerte, primer mártir de la organización, en un control policial en Tolosa (Guipúzcoa).

La actividad policial que se desató en el País Vasco, días después al asesinato de Manzanos, se saldó con 434 detenidos, 189 encarcelados, 75 deportados y 38 exiliados que se refugiaron en Bayona, París, Lovaina y Bruselas (7). Prácticamente se consiguió desarticular a la organización a finales de 1968 y en 1969, lo que desembocó en una interrupción de su actividad política y en una importante crisis organizativa.

En abril de 1969 se desató una espectacular redada policial que finalizó con la detención, en Bilbao, de los principales "cuadros" de ETA dedicados a la lucha armada (8). En muchos periódicos de la época se anunció la "total desarticulación de ETA". Fueron capturados, entre otros, Mario Onaindía, Jon Etxabe y Teo Uriarte. Sólo dos militantes de la banda lograron escapar de la redada, Escubi y Etxebarria, que huyeron a Francia. Otra operación policial de gran envergadura fue la que tuvo lugar el 11 de abril de 1969 en Mogrovejo (Santander) (9). El resultado fue también una grave crisis moral dentro de ETA. Sin embargo, para el profesor norteamericano Robert Clark, "esta represión policial desempeñó un papel clave en los nuevos reclutas y en su desarrollo psicológico" (10).

En diciembre de 1970, cuando ETA pasaba uno de los peores momentos de su historia, se celebró "el proceso de Burgos", donde, como dice Jáuregui Bereciartu, "el régimen

franquista va a acudir, por supuesto de forma involuntaria, en ayuda de ETA" (11). En aquellos momentos la banda probablemente no tenía en sus filas a más de cuarenta personas, que, además, estaban divididas. El juicio celebrado a puerta abierta con la asistencia de periodistas venidos de otros países permitió a la banda darse a conocer más allá de España y el País Vasco.

A principios de la década de los setenta la salud del dictador comenzó a flojear y Carro Blanco se convirtió en la garantía de continuidad del franquismo. Sin embargo, la decisión de Franco quedó frustrada el 20 de diciembre de 1973. Ese día una fuerte explosión al paso del vehículo de Carrero acabó con su vida (12). A los pocos días ETA asumió su condición de "mano ejecutora" del atentado.

Pocos meses antes de la muerte de Franco, y con motivo del asesinato por ETA de un guardia civil y un policía, el 6 y 7 de mayo de 1975, la policía protagonizó espectaculares redadas en Madrid, Barcelona y Galicia que desembocaron en la detención de Múgica Arregui, "Ezquerria", y Pérez Beotegui, "Wilson", presuntos jefes de la banda. Este fue un duro golpe a la infraestructura operativa y a la moral de ETA.

Desde su nacimiento hasta la muerte de Franco, ETA causó cuarenta y cuatro muertes. En esos primeros dieciséis años de su existencia demostró una enorme capacidad de recuperación y de continuidad, que se mantendrá con sus más y sus menos durante los siguientes años, hasta nuestros días.

ACTIVIDAD POLICIAL DURANTE LOS GOBIERNOS UCD Y PSOE

Tras la muerte de Franco y el inicio de la *transición democrática*, la violencia etarra aumentó de forma dramática alcanzando en los años 79 y 80 sus puntos álgidos. En 1978 los atentados contra las Fuerzas del Orden Público en España fueron continuos. Ese año nuestro país batió el récord europeo de atentados terroristas. En 1978, de 68 víctimas mortales de ETA, 15 pertenecían al Cuerpo

Nacional de Policía, 18 a la Guardia Civil y seis al Ejército. En 1979, el número de muertos aumentó a 76, doce de los cuales eran miembros de la Policía, 22 de la Guardia Civil y diez militares. La banda etarra demostró así que disponía de una infraestructura suficiente para organizar acciones casi a diario. En concreto, los últimos meses de 1980 fueron particularmente tensos. En total se registraron 49 muertos en el último cuatrimestre del año.

A partir de 1981 hubo un descenso en el número de víctimas del terrorismo en relación con el año anterior: de 123 en 1980 a 39. Esta cifra se ha mantenido, con algunas variaciones, hasta la actualidad, alcanzando en 1996 sus niveles más bajos desde 1972 con cinco muertos, cifra que aumentó en 1997. En los primeros cinco meses del presente año ya ha causado nueve víctimas.

El 15 de junio de 1977 tuvo lugar la celebración de las primeras elecciones legislativas democráticas en España desde 1936. Los resultados de las elecciones supusieron un golpe para ETA. Ya no había dictadura contra la que luchar. A partir de entonces atacaría a una autoridad política que el pueblo español había elegido y que era legítima incluso en el País Vasco.

En julio de 1978 fue aprobada la *Ley contra los Grupos Armados*. Desde entonces y hasta finales de ese año fueron detenidos 135 militantes de ETA. Desde principios de 1979 hasta mediados de 1980 casi mil personas fueron arrestadas por su presunta pertenencia a la banda (13).

En las elecciones presidenciales francesas de 1981 el Partido Socialista obtuvo la mayoría absoluta. En abril de 1982 el PSOE repetía en España la experiencia electoral francesa. Dos días después de su victoria, los socialistas hicieron público un decálogo para acabar con ETA. Desde la llegada de la democracia habían sido asesinadas más de 400 personas.

En 1983 se puso en marcha el Plan ZEN (Zona Especial Norte), otra estrategia más para luchar y debilitar a la organización. Ese Plan supuso la adopción de las siguientes medidas: creación de un órgano permanente en la Dirección de Seguridad del Estado,

mayor dotación económica a las Fuerzas de Seguridad del Estado para medios e infraestructura, creación del Gabinete Jurídico y promulgación de la Ley Antiterrorista, actualmente incluida en el Código Penal (14).

Para erradicar a ETA se persiguió además de intentar unificar a todas las fuerzas políticas en contra del terrorismo, una mayor colaboración internacional, singularmente con Francia, para dismantelar la organización en la zona sur del país, una mayor efectividad en la acción policial, en la que se incluían tanto los aspectos informativos como los preventivos, y la aplicación de lo que se denominó política de "reinserción social".

A partir de comienzos de 1984 comenzaron las primeras redadas de importancia en el País Vasco-francés. Hasta entonces en las operaciones policiales no se había conseguido asestar golpes importantes dirigidos a la cabeza de ETA, puesto que los jefes etarras vivían en el sur de Francia. En aquellos momentos el gobierno galo ponía trabas a colaborar con las FSE españolas en la lucha contra ETA. La aparición de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) en 1983 persiguiendo dar respuesta a ETA, es decir, atacar a la propia organización aplicando la ley del talión, consiguió exportar el *problema terrorista* a suelo francés. Hasta esos momentos, París había considerado a ETA "un asunto español". Con los asesinatos de los GAL se demostró que hay gente de ETA en territorio francés. Conquistaron por ese medio, y con el consiguiente desorden público que generaron, que el gobierno galo capitalizase y se implicase en la lucha antiterrorista. Se fueron adoptando las más diversas medidas como: *confinamientos* al norte de Francia (15), *asignación a residencia*, lejos del País Vasco-francés, que es una medida administrativa que obliga a aquellas personas a las que se les aplica a vivir donde se les fije; *expulsión* a terceros países. Los registros y controles llevados a cabo por la Policía francesa en el sur de Francia también obligaron y obligan a muchos *etarras* a trasladarse a lugares alejados de la frontera franco-española. Aunque desde el punto de vista operativo estas medidas han reducido considerablemente su capacidad de

actuación y un debilitamiento de su estructura, esto no ha sido suficiente para reducirla a mínimos.

A partir de 1986, y justamente dos años después de la aparición de los GAL, que ocasionaron 27 muertes de presuntos etarras, colaboradores de la organización y ciudadanos franceses, comenzaron los primeros golpes importantes dirigidos a la detención de dirigentes de la organización.

El 27 de abril de 1986 fue detenido en la localidad de Ahetze, a 5 kilómetros de San Juan de Luz, *Txomin*, dirigente de ETA. El líder de la banda fue confinado en Tours, ciudad del centro de Francia. En febrero de 1987, y mientras tenían lugar las llamadas *Conversaciones de Argel*, entre el Gobierno y la organización para buscar una salida negociada al final de la violencia, el líder, y en esos momentos interlocutor de las conversaciones por parte de ETA, murió al caer del tejado de su casa de Argel.

Pero una de las primeras operaciones policiales especialmente importantes fue el descubrimiento de la fábrica de Sokoa, el 5 de noviembre de 1986. La Policía francesa en coordinación con la española localizó, en el sótano de una cooperativa de muebles de Hendaya, ubicada a menos de 100 metros de la frontera española, un importante arsenal de armas y detuvo a siete de sus miembros. En concreto se encontraron 2 lanzamisiles anti-aéreos tipo SAM-7, jamás vistos hasta entonces en el arsenal de un grupo terrorista europeo.

La acción en sí fue un golpe directo a la organización, ya que además del abundante armamento se requisaron toneladas de papel que revelaban el sistema de contabilidad y buena parte del organigrama político y del aparato logístico etarra. Gracias al descubrimiento de Sokoa, por primera vez Francia tuvo constancia documental de que ETA estaba en su tierra, o dicho de otra forma, se reafirmó la tesis de que la organización terrorista tiene su retaguardia al otro lado de los Pirineos.

En 1987 las expulsiones iniciadas el año anterior por el procedimiento de urgencia absoluta continuaron, pero a un ritmo más

rápido. La primera detención realmente importante, después de dos años de arrestos y expulsiones de miembros, por lo general de escasa incidencia dentro de las filas de ETA, llegó el 30 de septiembre de 1987 cuando la Gendarmería francesa detuvo al dirigente Santiago Arróspide Sarasola, alias "Santi Potros". Su detención anticipaba una nueva dirección de las autoridades francesas en su lucha contra ETA. El dirigente fue detenido junto a una maleta, en la que guardaba listas con los nombres de los comandos operativos y las sumas de dinero dadas a cada uno.

Fruto de la información extraída de los documentos, el 3 de octubre, 500 policías (gendarmes, agentes de la PAF y miembros de diferentes compañías especiales) llevaron a cabo en el País Vasco-francés la mayor redada contra ETA. La operación, en la que se registraron 120 viviendas, concluyó con el arresto de unas 150 personas acusadas de estar asociadas con la organización.

Tras la redada, las autoridades francesas entregaron a la Policía española por el procedimiento de urgencia absoluta a 55 personas, de las cuales sólo la mitad ingresó en prisión por orden del juez. Otras 15 fueron expulsadas a terceros países. De todas las detenciones practicadas el 3 de octubre, destacó la de José Ramón González Valderrama, alias "El Mono", considerado un experto en explosivos, en casa de dos francesas. También se detuvo y expulsó unos días después a Miguel García, alias "Peque", presunto responsable de la propaganda de ETA.

Por los resultados obtenidos, esta redada, más psicológica y electoral (16) que policial, pasó a la historia de ETA como uno de los golpes más fuertes asestados a la infraestructura logística y superestructura de la organización. Los principales núcleos en los que vivían arropados los miembros de la banda se deshicieron. La importancia de esta operación estribó en que todo ese conglomerado de personas no muy comprometidas, o contra las que no había muchos cargos pero que eran del entorno y cooperaban, se desmanteló, se deshizo y quedó la estructura de la organización clandestina en su puro esqueleto. Consecuentemente sujeta a más riesgos, y

con menos ayuda y protección.

Del otro lado del Bidasoa, el envío de una reproducción de los documentos incautados a *Potros* a la Policía española permitió la detención de medio centenar de personas relacionadas con ETA, de las que sólo veintiuna ingresaron en prisión.

Estas desarticulaciones de comandos modificaron de forma considerable la estructura organizativa de ETA. Fuentes policiales españolas barajaron que la cúpula dirigente quedaba en manos de José Luis Zabaleta, "Waldo" (responsable de los comandos legales), Francisco Múgica Garmendia, "Artapalo" o "Pakito" (coordinador entre la dirección de ETA y los comandos) y como hombre fuerte, *Josu Ternera* (17).

En el 87 las expulsiones francesas de presuntos etarras (135) fueron un goteo incesante. Durante ese año, también la Policía española consiguió desarticular los comandos Madrid y Barcelona. Además, fueron detenidos varios comandos como el Pertur, Donosti y Gohierri. También el 16 de enero de 1987, agentes de los GEOS detuvieron a miembros de uno de los comandos más sangrientos y mejor preparados de la organización: el "comando Madrid", dirigido por Ignacio de Juana Chaos (18). Pero el 17 de mayo, cuatro meses después de su desarticulación, ETA volvió a atacar en Madrid. Con lo cual se demostraba que el comando era sólo una de las ramas de la organización.

El año 88 se inició también con expulsiones, aunque el goteo de éstas se redujo en relación con los dos años anteriores. Los expulsados no solían ser, salvo algunas excepciones, gente con gran peso en ETA, como lo demuestra que 105 de ellos fueron puestos en libertad una vez en España.

DETENCION DE LOS PRINCIPALES "GENERALES" DE LA ORGANIZACION

El regreso socialista al Gobierno de París en 1988 provocó un cambio de estrategia en la lucha antiterrorista. La primera medida fue la *retirada del "procedimiento de urgencia absoluta"*, en vigencia los dos años anteriores. Otra medida del nuevo titular de Interior

francés fue colocar en un segundo plano las redadas masivas y centrarse más en la *búsqueda de los máximos dirigentes etarras*. Si en 1986 y 1987 se había detenido a la mayor parte de los "soldados" de ETA, ahora la estrategia policial hispano-gala se dirigía a capturar a los "generales" de la organización.

La primera redada de importancia desde la vuelta de los socialistas fue la detención, el 11 de enero de 1989 en la residencia "Larzabal" (a las afueras de Bayona), del dirigente de ETA José Antonio Urrutikoetxea Bengoechea, "Josu Ternera", considerado el máximo responsable del aparato militar, junto a Elena Beloki. También fueron arrestados tres franceses, propietarios de la casa donde estaba refugiado *Josu Ternera*.

La captura de *Ternera* respondía a la voluntad del Gobierno socialista francés de centrarse en la detención de dirigentes de la organización y romper con la línea de sus predecesores conservadores que habían dado prioridad a redadas y expulsiones masivas. Esta detención era la primera muestra de que el nuevo cambio de política policial iba en serio.

En los meses de febrero y marzo hubo una pausa en las detenciones y atentados como consecuencia de las conversaciones que mantuvieron representantes del Gobierno español y de ETA en Argel. Tras el fracaso de las negociaciones y como consecuencia de las amenazas de ETA de abrir nuevamente la senda de la violencia, las Fuerzas de Seguridad españolas adoptaron el lema militar "no hay mejor defensa que un buen ataque" y respondieron a los avisos de ETA con la detención de 16 personas. Por ejemplo, el 11 de julio era arrestado, junto a los dueños de la casa donde residía en Bayona, Eloy Uriarte Díaz de Guereño, "Señor Robles" (19).

La cooperación policial francesa continuó asestando golpes a la infraestructura de ETA. El 1 de diciembre de 1989 unos cincuenta agentes de los Servicios Especializados de Intervención y de la Gendarmería descubrieron, en los trasteros del edificio "Delta" de la localidad de Anglet, un importante arsenal de armas y documentos de la organización. Además de Odile Hiriart y de Françoise Pagoaga, propietarias del inmueble, fue dete-

nido el responsable del aparato de mugas, Miguel Angel Zarrabe, "Migueltxo". Este hallazgo era el decimocuarto depósito de armas y explosivos perteneciente a ETA encontrado en cuatro años en Francia.

Por su parte, los Servicios de Seguridad del Estado español arrestaron a más de un centenar de personas presuntamente vinculadas a ETA y desarticulaban seis comandos operativos: Araba, Eibar, Jatorra, Laudio, Aizorrotz y un talde del comando Vizcaya (20). Esto significaba un descenso respecto a 1988, año en el que se practicaron unas 150 detenciones. La Guardia Civil fue el cuerpo que mayor número de detenciones realizó (72), seguido del Cuerpo Nacional de Policía (34), la Ertzaintza (8) y la Policía Municipal (2). ETA asesinó en 1989 a 19 personas, el mismo número que el año anterior.

A) DESARTICULACION DEL COMANDO ITINERANTE (21): LA CONEXION FRANCESA DE ETA

El 2 de abril de 1990 Henry Parot, ciudadano francés y presunto jefe del comando más sangriento de ETA, era detenido cuando intentaba saltarse un control establecido por la Guardia Civil cerca de la capital hispalense. En la furgoneta de Parot se encontraron 310 kilos de amonal que iban a ser utilizados para colocar un coche bomba en la Jefatura Superior de Policía de Sevilla (22). Con su detención se evitó la comisión de un atentado que, de haberse producido, hubiera tenido una resonancia mundial: primero por tener lugar en Sevilla (a dos años de inaugurarse la Exposición Universal) y segundo por la matanza que hubiera podido ocasionar. Tras la detención y declaraciones de Parot se desencadenó una operación policial en el País Vasco-francés en la que fueron detenidos Jacques Esnal, Frederick Haramboure y unas quince personas más, acusadas de colaborar con el comando (23).

Por su parte la Ertzaintza, en coordinación con las FSE, capturó el 4 de abril en Bilbao a cuatro presuntos miembros del "Comando Vizcaya". El día 12, en Douai (localidad fronteriza con Bélgica), fue detenido Isidro Garalde, "Mamarru".

La desarticulación del "comando Itinerante", uno de los grandes éxitos en el combate contra ETA, sorprendió tanto a las autoridades galgas como a los servicios de información de la Policía española. Los primeros al comprobar que en las filas de la organización militaban ciudadanos franceses que realizaban atentados disfrutando de un alto grado de impunidad debido a su nacionalidad, y los segundos porque aunque sospechaban que ETA utilizaba a vasco-franceses como tapadera de sus militantes, nunca pensaron que su colaboración fuese tan directa (24).

Al Gobierno francés se le acababa su coartada. En lo sucesivo ya no podía seguir diciendo que el problema *etarra* era un producto exclusivamente español. Dicho comando fue hasta su desarticulación la gran baza secreta de ETA, un poder fáctico y el comando más efectivo. Llevaron a cabo atentados en diferentes capitales españolas como Madrid, Barcelona, Zaragoza.

B) DETENCION DE WALDO Y JOSU MONDRAGON

Continuando con la estrategia de descabezar a ETA, el 23 de septiembre de 1990 la Policía francesa detuvo a José Javier Zabaleta, "Waldo", responsable de los comandos legales, en Biarritz (25). Como consecuencia de la documentación incautada en la operación fueron detenidas por agentes de la Guardia Civil una decena de personas acusadas de colaborar con ETA.

Hasta el momento todos los cabecillas de ETA habían sido arrestados en el País Vasco-francés, ninguno en España. Con la paradoja de que el único dirigente francés de la banda, el líder del "comando Francés", Henry Parot, había sido detenido en Sevilla. En noviembre caería Carmen Guisasola Sorozábal, "La Gorda", a quien la Policía consideraba un miembro destacado del "comando Vizcaya" (26).

Como suele ocurrir en estos casos, la detención de la presunta dirigente *etarra* arrastró las de un importante número de miembros, colaboradores y encargados de la

infraestructura. Durante los días siguientes se inició una operación policial en el País Vasco en la que fueron arrestadas más de una treintena de personas por la Guardia Civil y la Policía Nacional.

A las redadas policiales, la banda terrorista respondió a principios de diciembre con la explosión de un coche-bomba en Sabadell. El atentado costó la vida a seis agentes del Cuerpo Nacional de Policía. En los últimos cinco meses de 1990 la banda había colocado 11 coches-bomba, que ocasionaron casi todos los 25 muertos de 1990, 6 más que en el 89 (27).

El 18 de marzo de 1991 coincidió con la reunión que mantuvieron los ministros del Interior español y francés, José Luis Corcuera y Philippe Marchand, respectivamente, y el atentado *etarra* en San Sebastián que costó la vida a un guardia civil e hirió a cinco personas, la detención, por parte de la Policía francesa en Biarritz de Jesús Arcauz Arana, "Josu Mondragón", considerado el número 2 de ETA, y seis más acusados de colaborar con la organización. En enero de 1997, después de haber saldado sus cuentas con la Justicia francesa, Josu Mondragón fue entregado a España.

Con éste se elevaban a nueve los supuestos miembros de la ejecutiva *etarra* que habían sido detenidos en seis años. El 3 de junio de 1991 eran apresados otros 7 en Ciboure. Entre ellos destacaba Juan Domingo Aizpurúa, alias "Pitxas", encargado del paso por la frontera de los comandos de ETA (28). Estas detenciones provocaron un relevo generacional en la cúpula dirigente que permitió que miembros de segunda línea fueran pasando a la primera. Los nuevos activistas no habían conocido el franquismo. Habían recibido, desde su más tierna juventud, un discurso antidemocrático carente de las coartadas históricas de la primitiva ETA y de las referencias del modelo e ideología marxista.

En el País Vasco se registraron, en la segunda quincena de agosto de 1991, importantes incidentes entre la Policía y ETA que desembocaron en la desarticulación del "comando Donosti" por la Guardia Civil y la del "grupo Vizcaya" por la Policía Autónoma

Vasca. En un período de tiempo muy corto cayeron tres importantes comandos.

A finales de 1991 había 570 presuntos miembros y colaboradores de ETA encarcelados, 520 dispersados en 72 cárceles del Estado español, y 50 repartidos en 13 prisiones del Estado francés (29). Otros 54 se encontraban deportados en ocho países (Argelia, Cabo Verde, Cuba, Panamá, República Dominicana, Sao Tomé, Togo, Venezuela), 22 asignados a residencia y 19 extraditados, sin olvidar los 192 expulsados por el procedimiento de urgencia absoluta.

En el ámbito de la lucha antiterrorista, 1991 fue clave para diezmar los comandos de "liberados" (fichados) que quedaban en España. La Guardia Civil, la Policía Nacional y la Ertzaintza, principalmente, desarticularon un gran número de comandos como el Goyeri costa, Eibar, Barcelona, Malataz, Donosti, Vizcaya, Txalaparta, Mendía. La Policía del Aire y Fronteras (PAF) y la Policía Judicial, junto a otros cuerpos policiales galos, detuvieron a unos 70 presuntos militantes y colaboradores de ETA.

C) 1992: DETENCION DE LA CUPULA ETARRA AL COMPLETO

En 1992 la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona, la Exposición Universal de Sevilla y la actividad que se iba a desarrollar en Madrid como capital cultural de Europa convirtieron a España en el centro de las miradas de Europa, y por extensión de todo el mundo. Todos estos eventos los quería rentabilizar la organización terrorista para forzar una negociación. Sin embargo, durante este año Francia va a intensificar su colaboración con España. La Policía gala multiplicó las operaciones "anti ETA" en todos los frentes: policial, judicial, financiero, logístico e internacional. En total, las Fuerzas de Seguridad francesas detuvieron en ese año a 149 personas por su presunta relación con ETA, de las que 36 fueron encarceladas y unas 80 encausadas por la Justicia gala. Se trataba de una cifra récord superior a la de los tres años precedentes.

Durante el 92 se desplegaron unos 10.000

militares: 3.000 en la frontera franco-española y el resto en aeropuertos, estaciones de tren, puertos... Por su parte, las autoridades galas tenían destinados en el departamento de los Pirineos Atlánticos "a 300 policías, de un total de 2.000 dedicados exclusivamente a la lucha antiterrorista (30).

En enero fueron desarticulados por la Guardia Civil, en San Sebastián, el "comando Leizarán" y también fueron detenidos por ella dos presuntos miembros liberados del "comando Vizcaya" y treinta y cuatro colaboradores de dicho grupo. Por su parte, el 30 y 31 de enero, la Ertzaintza desmanteló una de las más importantes redes de cobro del impuesto revolucionario de la organización. Entre los detenidos figuraban Alvaro Reizábal, abogado de HB y de presos etarras. Con esta operación se tocaban las fibras de las finanzas de ETA y se dinamitaba la ley del silencio sobre el chantaje social.

Sin embargo, el "golpe de efecto" contra ETA antes de los acontecimientos del 92 llegó el 29 de marzo con la detención, por primera vez, del supuesto Comité Ejecutivo de ETA al completo. Estaba formado por Francisco Múgica Garmendia, "Pakito", considerado entonces número 1 de la organización, captura de una gran trascendencia psicológica (31); José Luis Álvarez Santacristina, "Txelis", jefe del aparato político y presunto diseñador del entramado de grupos de apoyo a la estrategia terrorista a los que designó como comando X, Y y Z (32); y José Arregui Erostarbe, "Fiti", responsable del aparato logístico. Los tres fueron sorprendidos por agentes de la RAID (Cuerpo de Elite de la Policía gala) y miembros de la Policía Judicial mientras celebraban una reunión en un case-río de Bidart (33). La colaboración de la Guardia Civil en esta operación, conocida con el nombre de "broma-queso", fue clave. La Guardia Civil fue la que alertó a las Fuerzas de Seguridad francesas de la posibilidad de una reunión de los máximos dirigentes de la banda en la localidad de Bidart.

La madre de todas las batallas contra ETA, como también se ha calificado a esta redada, fue otro de los hechos importantes del 92. De un solo golpe fueron detenidos los supuestos

responsables de los aparatos militar, político, logístico y de finanzas de ETA. Hasta entonces se habían producido detenciones individuales y la gente que iba quedando asumía las competencias de los detenidos. Además, la operación policial tenía especial relevancia ya que faltaba menos de un mes para la inauguración de la "Expo" de Sevilla y cuatro para que comenzasen las Olimpiadas de Barcelona. A los pocos días de la desarticulación ya se empezaban a barajar desde la prensa los nombres de posibles sucesores en la cúpula etarra. Entre los candidatos figuraban Ignacio Bilbao Beascoetxea, "Iñaki de Rentería", y Julián Atxurra Egurola, "Pototo" (34).

El golpe asestado alteró por completo el intenso ritmo de atentados que la banda había mantenido durante el primer trimestre de 1992. Durante los meses de enero, febrero y marzo, ETA ejecutó 18 de los 26 asesinatos (5 en enero, 10 en febrero y 3 en marzo). La actividad terrorista fue frenética en ese espacio de tiempo. Sin embargo en los meses de verano, en los que se cernía un mayor peligro teórico de agresiones sobre las instalaciones de la "Expo" y de los Juegos Olímpicos, el número de atentados fue muy inferior a la del período estival de años precedentes. De estos datos se desprende que fue la captura de la cúpula dirigente la que debilitó por algún tiempo la capacidad operativa de la banda.

Bidart fue también el detonante de la cadena ininterrumpida de golpes francos asestados a ETA en las semanas siguientes. En el plazo de cien días los servicios policiales franceses con la colaboración de los españoles consiguieron detener a ocho presuntos integrantes del comité ejecutivo de la banda. Por ejemplo, el 28 de abril de 1992 caía el responsable del aparato de finanzas de ETA desde 1989: Sabino Euba Cenarruzabeitia, "Pelopintxo", en París. A la captura del responsable del cobro del "impuesto revolucionario" siguió una extensa redada en la capital parisina, Burdeos, Ciboure y en los departamentos de Bretaña, Morbihan, Finisterre y la zona de Cote d'Amour el 4 de mayo. Se desmanteló parte de la infraestructura de apoyo a ETA. Entre los detenidos destacaban el dirigente histórico José Luis Ansola Larrañaga,

"Peio el Viejo", y su compañera Ana María Alberdi en París, Miguel Angel Ibarren, Concepción Lopetegui y Jesús García Otxoantesana.

El principal objetivo de la acción policial, Faustino Estanislao Villanueva Herrera, "Txapu", responsable de la seguridad de la cúpula etarra, logró eludir el cerco policial. En la redada fueron arrestadas casi cuarenta personas más acusadas de haber acogido a militantes de ETA. Ese mismo día, en un comunicado publicado en *Egin*, ETA manifestó que a pesar de los golpes policiales, el fin de ésta sólo podrá darse con una salida negociada.

Las redadas policiales también se extendieron más allá de los escenarios habituales. El 15 de mayo caía el "santuario" que la organización vasca tenía en Uruguay. En el registro del restaurante "La Trainera", base de ETA, fueron arrestados 15 presuntos activistas y colaboradores de la banda, y 20 ciudadanos uruguayos. Entre los detenidos estaba Rosario Delgado Iriondo. Con esta redada se confirmó la desbandada de etarras a Sudamérica.

Antes de finalizar mayo hubo otras cuatro operaciones policiales en Francia que se saldaron con las detenciones de 13 colaboradores de la organización en ciudades como Hendaya y Marsella. La cuarta tuvo lugar el día 31, cuando la Policía francesa detuvo en el aparcamiento del hospital de Bayona a los etarras Iñaki Bilbao Beascoetxea, alias "Iñaki de Lemona"; Rosario Pikabea Ugalde, "Errota"; el chileno Bernardo Mella Durán y la francesa Bernardette Aguerretxe (35).

La Policía consideraba a "Iñaki de Lemona" y a "Errota" los sustitutos de "Pakito" y "Fiti". Una semana escasa después de la última operación, fueron detenidos en París Miguel Gil Cervera, "Tubika", presunto responsable de la fabricación de artefactos explosivos, José Ignacio Iruretagoyena y la francesa Annick Lagadec, dueña del piso que servía de taller de construcción de las cartas-bombas.

Tras las últimas desarticulaciones, la estrategia policial se centró y se ha continuado centrando en neutralizar a toda costa cualquier intento de ETA por reconstruir la cúpula

dirigente. Con este propósito las Fuerzas de Seguridad francesas, en conexión con las españolas, se dirigieron a la detención de Julián Atxurra Egurola, "Pototo", presunto máximo responsable del "aparato militar" de la banda en sustitución de "Iñaki de Lemona"; y Faustino Villanueva, "Txapu". El segundo objetivo era la localización de los centros de fabricación y ocultación de los explosivos de ETA, indemnes pese a la caída del comité ejecutivo en Bidart.

Uno de los fines propuestos por los servicios policiales hispano-franceses, tras la segunda supuesta decapitación de ETA, se cumplió el 3 de agosto de 1992. Ese día cayó en Burdeos "Txapu", presuntamente encargado de la reorganización de la cúpula etarra. Sin embargo la detención de "Pototo" no llegó hasta julio de 1996 cuando éste fue detenido en una granja cercana a Pau. Fue uno de los primeros éxitos policiales en la lucha antiterrorista ocurridos durante el Gobierno Aznar, vencedor en las elecciones de marzo de ese año.

El día 10 de agosto era arrestado cuando circulaba por la calle en bicicleta en Rezzé (Bretaña), Jesús Amantes Arnaiz, "Txirlas", presunto responsable del aparato político de la organización. La detención de "Txirlas" fue un nuevo golpe a la red de apoyo de ETA en Bretaña y en el departamento de la Vendée.

La Policía francesa continuó en los primeros meses del 93 sus acciones contra ETA. El 12 de febrero fue apresado el histórico dirigente de ETA Pedro María Gorospe Lertxundi, "Txato el Viejo", considerado la "mano derecha" de "Fiti" y el responsable del armamento de la organización. En la misma operación fueron arrestados también dos ciudadanos franceses. Entre ellos Pierre Fagant, dueño del caserío en el que se encontró una de las más importantes fábricas de armas y explosivos de ETA (Anglet).

Este descubrimiento tuvo mayor trascendencia que el descubrimiento del "zulo" de Sokoa por el tipo de materiales que se encontraron. Entre ellos 12.000 UZIS, tornos, fresadoras, etc. En el de Sokoa únicamente se guardaba el arsenal, además de la contabilidad; en el de Anglet se fabricaba. Expertos de

la Policía que participaron en la operación describieron la fábrica como "la empresa de armas más importante que se ha encontrado en Europa Occidental a un grupo terrorista" (36).

En paralelo con las investigaciones, la ofensiva contra ETA prosiguió el 16 de febrero con la detención del histórico militante José Manuel Pagoaga Gallastegui, "Peixoto", y cinco presuntos etarras más. En marzo de 1993 se volvieron a celebrar elecciones legislativas en Francia que dieron el triunfo al partido de Jacques Chirac. Los conservadores franceses volvieron a reanudar una vieja práctica: las entregas por el procedimiento de urgencia absoluta. A cambio, Madrid se comprometió a estrechar el cerco del terrorismo islámico que adquirió una mayor virulencia en el verano del 95, ocasionando varios muertos en la capital del Sena.

El 17 de abril de 1993 fue arrestado Vicente Jaureguizuría, "Juanvi", presunto lugarteniente de "Iñaki de Rentería", en Hendaya. La siguiente acción policial, el 6 de agosto, se saldó con la detención en París de Carlos Almorza Arrieta, "Pedrito de Andoain", responsable de una red de extorsión etarra. La operación, ejecutada por la PAF, contó con la colaboración de la Ertzaintza.

Durante el mes de abril prosiguieron los apresamientos para desarticular la red de viviendas que ETA disponía por diversos puntos de Francia. El día 20 eran arrestados dos vasco-franceses en Montpellier y uno en Rennes. El 21 era detenida M^a Aránzazu Sasiain Etxabe en Burdeos. Y el 26 caían en París, también por su implicación en el "aparato de mugas", siete personas.

Otra captura importante fue la de la buscadísima Idoia López Riaño, "Tigresa", "Margarita" o "La Muelle" —como era conocida por sus compañeros—, el 25 de agosto de 1994 en Aix-en-Provence. Con su captura se ponía fin a otra leyenda negra. La Policía española implicaba a Margarita en más de 20 asesinatos.

El 14 de septiembre se volvería a localizar cerca de Bayona un "zulo" habilitado por ETA como fábrica del explosivo amonal. En la operación fueron detenidas varias personas:

entre ellos, Pedro María Múgica Garmendia, "Kepa", hermano de "Pakito" y antiguo miembro del "comando Madrid".

Antes de finalizar 1994 (noviembre) también caían en una redada en Toulon (Costa Azul francesa), muy lejos del País Vasco, Félix Alberto López de la Calle, "Mobutu", presunto número dos de la banda y jefe del "aparato militar". Jesús M^a Zabala Muguira, "Esmeril", considerado el responsable de los taldes de reserva; junto a tres presuntos etarras más (37).

En 1995 ETA intentó llevar a cabo dos magnicidios que acabaron frustrados. El primero fue el 19 de abril al intentar asesinar al actual presidente, José María Aznar. El segundo tuvo lugar cuando en pleno verano intentó acabar con la vida del Rey. La "aventura" quedó frustrada el 10 de agosto con la detención, en la capital balear, del jefe del comando asesino, José Rego Vidal, su hijo Iñaki y Jorge García Sertucha. Mientras, en varias localidades francesas fueron arrestadas varias personas, implicadas en el intento de regicidio. Con estos dos ataques la banda terrorista dio un salto selectivo para llamar la atención política internacional y estuvo a punto de cambiar el rumbo de la vida española y provocar una espiral acción-reacción de consecuencias impredecibles.

Tras el intento de regicidio se dictó orden de busca y captura contra Ignacio Gracia Arregui, "Iñaki de Rentería", y José Javier Arizcuren Ruiz, "Navarro", considerados entonces los máximos responsables de la organización y quienes planearon y ordenaron el asesinato del Rey.

GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR

El 3 de marzo de 1996, y después de casi catorce años de sucesivos gobiernos socialistas, el Partido Popular ganó las elecciones. Desde entonces y hasta la actualidad la cooperación policial hispano-francesa se ha mantenido en unos niveles muy similares al de los últimos años. Entre las principales capturas desde la llegada de los populares destacan, como ya he señalado anteriormente, la de Julián Atxurra Egurola, "Pototo", en julio. En

los meses siguientes tuvieron lugar las de dos presuntos dirigentes: Juan María Insausti, "Karpov", y Juan Luis Aguirre Lete, "Isuntza". La guinda llegó el 16 de enero de 1997 al caer en Burdeos José Luis Urrusolo Sistiaga, considerado el jefe del aparato de cursillos y adiestramiento y previsible número tres de ETA. Desde algunos medios se consideraba esta detención como la más importante después de la captura de Bidart.

En la actualidad, al estrecharse el cerco policial en el País Vasco-francés, tradicional santuario etarra, una parte de sus miembros se ha visto obligada a replegarse y establecer nuevas infraestructuras en otras zonas como París, Marsella y Bretaña. Un efecto negativo es que, para la Policía francesa, no es lo mismo establecer un buen sistema de control en Euskadi Norte, donde habitan cerca de 300.000 personas, que en París, Bretaña o Marsella donde el número de habitantes se calcula en millones. Además, las unidades especializadas en la lucha contra ETA están en el País Vasco.

No obstante, las Fuerzas de Seguridad de España y Francia detuvieron desde mayo hasta diciembre de 1996 a un total de 104 personas -39 en territorio español y 65 en el francés- relacionadas con ETA, y desarticularon 7 comandos, incluidos los de los "grupos Y" de apoyo a la organización. En concreto el 10 de enero de 1997, dos días después de que el teniente coronel Jesús Cuesta (38) fuese asesinado por dos etarras en Madrid, fue detenido el presunto cabecilla de los "grupos Y" de apoyo a ETA en Navarra, Joseba Miren Sainz, conocido como "El Abuelo". Especialmente importante fue también el descubrimiento de un piso del "comando Madrid".

Las últimas informaciones policiales consideran que la organización está mandada por el buscado desde la captura de "Pakito" y considerado su sucesor; Iñaki Gracia Arregui, "Iñaki de Rentería", presunto encargado del aparato militar; Mikel Albizu Iriarte, "Antza", presunto jefe del aparato político, y José Javier Arizcuren Ruiz, "Navarro" o "Kantauri".

Desde la llegada de los populares al poder hasta mayo del 97 han sido asesinadas nueve personas. A la cifra de víctimas mortales se

añaden dos secuestros y el espectacular incremento de los actos de vandalismo callejero en el País Vasco, protagonizado por esa parte de la juventud vasca que apoya a ETA. De los dos secuestros, el del funcionario de prisiones José Antonio Ortega Lara se ha convertido en el más largo de la historia de ETA. Precisamente la detención de Urrusolo coincidió con el primer aniversario del cautiverio de Ortega Lara. El segundo, en noviembre de 1996, es el del abogado Cosme Delclaux, hijo de un empresario vasco.

CONCLUSIONES

Desde su nacimiento ETA ha demostrado una capacidad de regeneración sorprendente. Su habilidad reside, ya no sólo en que ha sabido sobrevivir a golpes policiales incluso cuando se ha detenido a la cúpula entera, sino también a sus propias escisiones. Las detenciones de activistas nunca han sido un obstáculo insalvable para ETA que siempre ha demostrado estar preparada para este tipo de eventualidades. El esquema organizativo etarra prevé la sustitución automática de cualquiera de los responsables de los distintos aparatos. Desde la izquierda abertzale se ha afirmado que "si se detiene a un miembro de ETA hay otro para sustituirle inmediatamente". Esta teoría es la que ha tratado de desbaratar la Policía española, y de hecho en múltiples ocasiones ha estado a punto de conseguirlo. Por tanto, la experiencia y lo descrito en estas páginas nos demuestra que la actividad policial no es suficiente, aunque sí necesaria, para debilitar a la organización.

La capacidad de ETA para regenerarse encuentra su cantera en las 180.000 personas que votan a Herri Batasuna (39). Mientras una parte de la juventud vasca piense que la única forma de lograr la independencia de Euskadi es sembrando el pánico en las calles del País Vasco a través de actos vandálicos, la paz no llegará y ETA encontrará el caldo de cultivo necesario para conseguir de forma ininterrumpida nuevos militantes que luchen por su causa. Es necesario reconocer que si ETA no hubiera contado desde su nacimiento

con el apoyo de un sector de la población vasca, por minoritario que sea, no hubiera podido subsistir hasta nuestros días.

Un grupo terrorista que ha sabido sobrevivir aun en las condiciones más adversas requiere de otras formas de solución. Entre ellas destacan el apoyo ciudadano y la unión de todas las fuerzas democráticas contra los violentos.

Hoy por hoy el final de ETA es imprevisible e impredecible porque probablemente tendrá que ocurrir algo muy similar a lo que ocurrió con los *polimilis*. Este grupo, escindido de ETA, desapareció cuando ellos estimaron oportuno. Cuando llegaron a la conclusión de que la lucha armada no era el camino para conseguir la independencia del País Vasco. Lo mismo tendrá que ocurrir con los milis. El progresivo rechazo a la violencia de esa parte de la ciudadanía que la apoya será un acicate básico para que ETA vaya aproximándose a esa conclusión.

NOTAS

- (1) KORN, D. A.: "State Terrorism: A Spanish Water-gate?", *Freedom at Issue*, nov.-dic. 1988, pág. 15.
- (2) *Cuaderno de Formación: Principios político-constitucionales*. Publicación de ETA. Esta idea también la recoge JAUREGUI BERECIARTU, G.: *Ideología y estrategia política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Madrid, Siglo Veintiuno de España, Editores, S.A. 1981, pág. 113.
- (3) De hecho la primera iniciativa de partido vasco, fuera del PNV, fue la creación en el verano de 1975 de KAS (Kordinadora Abertzale Sozialista). KAS nació para coordinar las fuerzas independentistas y socialistas vascas y para articular la protesta popular contra las condenas a muerte de los etarras Txiqui y Otaegui.
- (4) Declaraciones de Julen Madariaga a la autora. Bilbao, 19 de septiembre de 1995.
- (5) *Erbata*, número 84, 9 de octubre de 1968, pág. 2. *Erbata* fue el primer movimiento político nacionalista surgido en el País Vasco-francés. Hoy es el título de un semanario.
- (6) KAUFMANN, J.: *Mourir au pays basque: le combat impitoyable de l'ETA*. Paris, Plon/SAS Productions, 1976, págs. 10-11.
- (7) *Erbata*, número 103, 19 de febrero de 1969, págs. 2 y 3.
- (8) La detención tuvo lugar en un piso conocido como "la casa de todos" ubicado en la hilbaina calle de Artecalle número 54.
- (9) GARMENDIA, J.M.: *Historia de ETA*. San Sebastián, Haramburu, vol. II, 1980, pág. 48.
- (10) CLARK, R.: *The Basque Insurgents*. London, The University of Wisconsin Press, 1984, pág. 198.
- (11) JAUREGUI BERECIARTU, G.: *op. cit.*, pág. 469.

(12) Sobre el asesinato de Carrero Blanco véase PORTELL, J. M.: *Los hombres de ETA*. Barcelona, Dopesa. 1974. págs. 250-262.

(13) Véase CLARK, R.: "Patterns in the lives of ETA members". *Terrorism*, vol. VI, número 3, 1983, págs. 423-454.

(14) GARCÍA FRAILE GASCON, A.: *op. cit.*, pág. 139.

(15) LETAMENDIA, F.: *Historia del Nacionalismo Vasco y de ETA*. San Sebastián, RB ediciones, 1994, págs. 25-26.

(16) Electoral ya que pocos meses después se celebraron elecciones en Francia.

(17) Durante más de una década, a partir de las escisiones de ETA en 1974, el Comité Ejecutivo estuvo compuesto por Txomin, al frente del aparato militar; Txiquierdi (legales), Aramburu Garmendia (propaganda), Mikel Lujua Gorostiola (aparato de mugas), Josu Ternera (aparato internacional), Peio el Viejo (información), Pakito (legales), Antxon (aparato político). Este ha sido el comité más fuerte de la historia de los milis. Desde la muerte de Txomin en febrero de 1987 y la captura de Txiquierdi en 1985, ETA no ha vuelto a tener otra estructura de este nivel. Ni Urrutikoetxea, ni Arróspide Sarasola, ni Pakito, ni Iñaki de Rentería consiguieron aproximarse.

De los datos de Sokoa se dedujo que el Comité Ejecutivo estaba formado por cuatro aparatos: el Internacional-Político, el Militar, el Logístico y el de Tesorería. El responsable del primero sería José Antonio Urrutikoetxea, "Josu Ternera". De este aparato dependerían a su vez el de Propaganda, el Comité de Refugiados, el de Seguridad y la Oficina Política. El aparato militar estaría formado por otros tres: el de los Comandos Ilegales (al mando de Santiago Arróspeide), el de Comandos Legales Armados (al mando de Javier Zabaleta y Agustín Azcárate), y el Comando Especial, al mando de "Gorritz". El tercer aparato sería el de Logística, cuyo responsable sería Joseba. El aparato de Tesorería estaría al mando de José Luis Arrieta, "Azkoiti", y Eloy Urtarte. Véase LETAMENDIA, F.: *Historia del Nacionalismo Vasco y de ETA*. San Sebastián, RB Ediciones, 1994, pág. 112. Véase en el anexo número 11 de la tesis el organigrama de ETA publicado por el diario ABC el 5 de febrero de 1990.

(18) *Le Monde*, 19 de enero de 1987, pág. 5a.

(19) Según la Policía, Uriarte se hizo cargo del aparato financiero y logístico de la organización de una manera continuada desde 1981. "Sr. Robles" era la clave utilizada por los industriales vascos que se trasladaban a San Juan de Luz (Francia) para pagar el impuesto revolucionario. En 1977 obtuvo el estatuto de asilado. *El País*, 12 de julio de 1989, pág. 18.

(20) *Ya*, 15 de enero de 1990.

(21) El comando Itinerante, compuesto por ciudadanos vasco-franceses y que actuaban en diferentes puntos del territorio español, recibía las órdenes directamente de los jefes del "Comité Ejecutivo", a diferencia del resto que lo hacía del aparato militar, y operaban igualmente fuera de las normas habituales.

(22) Información extraída del sumario o "requisitoire" del "Comando Argala". Cour d'Appel de Paris, número de Instrucción: 178/90. Juez de Instrucción: Laurence Le Vert. Sustituta: Irene Stoller.

(23) *Le Monde*, 10 de abril de 1990, pág. 40; *Le Figaro*, 13 de abril de 1990, pág. 8.

(24) Véase *Le Figaro*, 6 de abril de 1990.

(25) ABC, 24 de septiembre de 1990. En el auto de procesamiento que dictó el 4 de noviembre de 1988 el titular del Juzgado de Instrucción número 1 de la Audiencia Nacional, Carlos Bueren, Zabaleta Elósegui aparecía en los papeles incautados a la banda en Sokoa como el máximo responsable de los "comandos legales armados".

(26) Véanse los diarios: *El Sol*, *Deia*, ABC del 18 de noviembre de 1990.

(27) ETA introdujo en 1990 una nueva arma: el coche-bomba en marcha o "kamikaze", que reflejaba su rica infraestructura y profesionalidad.

(28) Información extraída del Servicio de Informática Documental del Ministerio del Interior de Madrid.

(29) *Senideak*, 13 de diciembre de 1991. En este artículo se recoge el número de presos de ETA que había entonces en cada una de las cárceles francesas.

(30) Declaración del embajador francés en España, Henri de Coignac, en una entrevista concedida a la revista *Tiempo*, 3 de febrero de 1992, pág. 34.

(31) Artapalo, Pakito, Pako, Patxi, Kepa o Gorri se había convertido en una de las leyendas más negras de ETA. Llegó a la cúpula tras veinte años de militancia y como consecuencia de los vacíos dejados en la dirección a raíz de las detenciones en Francia. La fuerza se la daba tener el control de las armas y del dinero (por ejemplo los 1.200 millones procedentes del secuestro de Revilla). La trayectoria de ETA suele avalar que quien controla el aparato militar -las armas y los explosivos- suele dominar la organización por encima de sus actitudes ideológicas o de su carisma. De él es la frase "Con los cadáveres de doce generales encima de la mesa, éstos negocian lo que queramos". El líder etarra se encontraba desde hacía tiempo en el centro de un fuerte fenómeno mediático, más acentuado en la prensa francesa. Fue el dirigente de ETA más buscado en Francia y en España. *Le Monde*, 31 de marzo de 1992.

(32) Los "grupos X" serían los encargados de labores de agitación política. A los "grupos Y" les corresponderían las tareas de sabotaje e intereses públicos y privados. La letra Z correspondería a los comandos de la propia ETA.

(33) *L'Actualité*, 31 de marzo de 1992.

(34) ABC, 30 de marzo de 1992.

(35) Sobre esta operación véase ARQUES, R., e IRUJO, J. M.: *op. cit.*, págs. 750-751.

(36) Entrevista de la autora con policías franceses que participaron en la operación. Hendaya, 17 de septiembre de 1993. "ABC" la definió en un artículo de "factoría de la muerte".

(37) *Le Monde*, 19 de noviembre de 1994, pág. 14a.

(38) A diferencia de la mayoría de los atentados reivindicados por la organización con posterioridad a su ejecución, en esta ocasión horas antes el diputado abertzale Irribaren se atrevió a anunciarlo al declarar "nos vemos obligados a presagiar un futuro inmediato de gran sufrimiento".

(39) Ese fue más o menos el número de votantes de Herri Batasuna en las elecciones legislativas celebradas el 3 de marzo de 1996.

REFLEXIONES EN TORNO A LA NATURALEZA Y LAS MISIONES DE LA GUARDIA CIVIL

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Las misiones de carácter militar en la Guardia Civil no pueden separarse de su consideración como Instituto armado de naturaleza militar, si bien integrado entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, junto a las que presta ordinariamente funciones de seguridad.

El estatuto jurídico de la Guardia Civil se ve singularmente afectado en virtud de estas características. Ahora bien, este estatuto ha de venir orientado por el cumplimiento de su misión como Fuerza de Seguridad; e incluso su naturaleza, de origen militar, debe estar modelada para cumplir eficazmente aquélla.

Si la Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad y no un Cuerpo militar de las Fuerzas Armadas, las bases de su estatuto son comunes a las de las Fuerzas de Seguridad, a las que han de añadirse otras normas que enraizadas en su tradición, lo distinguen del resto de los Cuerpos de Seguridad y le capacitan para cumplir idóneamente determinadas funciones de seguridad de un modo específico.

Determinar el alcance jurídico preciso de la naturaleza militar y de las misiones de carácter militar de la Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad no es una tarea fácil, en la que sin embargo está en juego la identidad propia de este Cuerpo. Más allá de otras consideraciones extremas, el presente trabajo aboga por un estatuto jurídico específico para la Guardia Civil poniendo en evidencia las contradicciones de la normativa actual y de algunas de sus interpretaciones.

Se pretende aquí responder a preguntas tales como:

a) Si cabe la naturaleza militar en la Guardia Civil sin estar integrada en la Fuerzas Armadas.

b) En qué consisten las misiones de carácter militar encomendables a la Guardia Civil, y si es posible una posición intermedia que permita cumplir a la vez funciones policiales y misiones militares.

c) Si las misiones de carácter militar justifican por sí solas su naturaleza militar; o si en cambio ésta pretende ser un factor de disuasión en los desórdenes públicos o revueltas, o incluso un recurso para resolverlos por la fuerza sin necesidad de empeñar a las Fuerzas Armadas (1); pero también,

d) si la naturaleza militar de la Guardia Civil constituye un factor para conseguir la objetividad, imparcialidad y neutralidad política en sus intervenciones; y por último,

e) si lo que se pretende es garantizar la lealtad de este Cuerpo Armado de Seguridad a la autoridad civil.

LA MISION DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN LA CONSTITUCION

La Constitución Española (CE) en su artículo 8 dispone que "Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional".

El artículo 104 señala por su parte que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

La Constitución no establece ningún nexo entre ambos tipos de misión que son desempeñados por Fuerzas distintas. Las Fuerzas Armadas (FAS) utilizando, según su actual doctrina, principios y procedimientos del arte de la guerra para imponerse al adversario; y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), de acuerdo con sus principios y procedimientos de actuación, para garantizar la seguridad

ciudadana y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, inspirados en las declaraciones de derechos del hombre. Esta separación constitucional entre ambos tipos de Fuerzas afecta tanto al plano orgánico como al funcional (2), e introduce por tanto una cautela de principio en la posible atribución de misiones militares a Fuerzas no integradas en las FAS.

Los textos constitucionales de otros países de nuestro entorno cercano como Francia e Italia no contienen esta separación entre las misiones de defensa y las de seguridad interior, dándose un espacio continuo que permite "mantener dentro del Ejército secciones o Cuerpos dedicados a las más amplias funciones de garantía de la seguridad pública" (3). Esta diferencia constitucional aconseja que toda comparación con Cuerpos como la Gendarmería o Carabineros, aparentemente similares a la Guardia Civil, tome en cuenta este dato.

La intención de nuestra Constitución en este punto es claramente de ruptura con todo un pasado teñido de intervenciones militares en el orden interior, situación que intentó reconducirse ya en el siglo pasado precisamente con la creación de la Guardia Civil como fuerza sujeta a la ordenanza militar, pero a las órdenes directas de la autoridad gubernativa civil (4).

La inclusión del artículo 8 en el título preliminar de la CE persigue asignar la misión trascendental de defensa de los pilares de la democracia a las FAS por encima de los conflictos internos de la sociedad civil y de aquellos desórdenes públicos que no pretendan subvertir el orden constitucional o que no constituyan una clara agresión a la que oponer una defensa militar. Su intervención en el ámbito interno requerirá la concurrencia de circunstancias extraordinarias que hagan peligrar los fundamentos del Estado —soberanía, independencia, integridad territorial, ordenamiento constitucional— y la previa declaración del estado de sitio.

El orden público, la seguridad pública o la seguridad ciudadana, como quiera que se denomine, quedan confiados a la Autoridad gubernativa a través de las FCS, cuya interven-

ción ordinaria no precisa declaración previa.

La CE y el resto del ordenamiento utilizan estos tres términos sin una clara delimitación de sus ámbitos de significado, por lo que conviene hacer una breve consideración al respecto a fin de centrar la misión de las FCS.

A la primitiva concepción del orden público como concepto metajurídico no concretado en norma alguna y entendido como una obligación "natural" para el ciudadano de respeto del "buen orden de la comunidad", se ha ido oponiendo otro planteamiento doctrinal que lo considera identificado con el orden jurídico establecido por el Derecho positivo, y además con el orden externo, el orden o tranquilidad en la calle.

Las diferencias doctrinales persisten aún hoy, y así por ciertos autores se critica la concepción del orden público entendido como un conjunto de valores ético-sociales considerados vinculantes para la mayoría de la población, y también el denominado "orden público ideal o constitucional, entendido como un conjunto de valores o principios deducidos del texto constitucional que operaría como un límite general, implícito, de todas las libertades públicas" (5), lo que se ha venido en llamar "democracia militante".

Nuestra Constitución utiliza el término orden público en el artículo 16, donde habla del "orden público protegido por la ley" como límite que opera en las manifestaciones de la libertad de expresión, y en el 22, que posibilita la prohibición de reuniones y manifestaciones por "razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes", referencias que nos llevan a interpretar que estamos ante un concepto plenamente jurídico, especialmente si se exponen a la luz del artículo 10.1, donde los derechos fundamentales o inviolables y el respeto a la ley y a los derechos de los demás aparecen como fundamento del orden político y de la paz social, lo que "es tanto como decir que justamente el contenido del orden público, en su más amplia acepción, se concreta en el respeto de los derechos fundamentales, de las leyes y de los derechos de los demás" (6).

Recientemente nuestro Tribunal Constitucional (TC) se ha detenido a comparar los

conceptos de orden público y seguridad ciudadana (7), considerando que este último concepto es jurídicamente más preciso que aquél y que comprende tanto la protección de las personas —seguridad en sentido estricto— como el orden y la tranquilidad ciudadana, es decir, aquel clima que permite un normal desenvolvimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos —lo que se denomina orden público en sentido estricto—. Nuestra Constitución ha dado preferencia, al designar la misión de las FCS, al concepto de seguridad ciudadana sobre el de orden público, que puede ser impreciso o indeterminado según el significado más o menos amplio que se atribuya al término orden, y que aún entendido en sentido restringido, como tranquilidad en la calle, no concede la importancia debida a los derechos de las personas, para los que opera como simple límite. Garantizar la seguridad ciudadana requerirá tomar una serie de medidas de prevención, especialmente en situaciones de riesgo, para asegurar el orden y la tranquilidad, pero a la vez exigirá la protección de aquellos derechos, por lo que tales medidas habrán de ser mínimamente invasivas respecto de éstos.

La seguridad pública, por último, es contemplada por la Constitución en el título VIII al tratar de la distribución de competencias entre los diferentes Entes Territoriales del Estado en esta materia, y también por algunos Estatutos de Autonomía, y cabe entenderla como un concepto equivalente al de seguridad ciudadana pero vinculada a los intereses generales en tanto que competencia irrenunciable para el Estado en relación con las Comunidades Autónomas, las cuales podrían alcanzar concurrentemente cierta autonomía en esta materia en tanto que se trate de aspectos que afecten a la gestión de sus propios intereses.

Como conclusión al análisis de estos conceptos, cuyas extensiones llegan a solaparse, puede afirmarse que ni el orden ni la seguridad son valores que, como conceptos jurídicos indeterminados, puedan situarse por encima de los derechos individuales, sino que por el contrario son conceptos de índole jurídica positiva que vienen a coincidir con el respeto

y protección a estos derechos, persiguiendo posibilitar su ejercicio y no sólo limitarlo.

Es de señalar además la precedencia que el texto constitucional hace de la protección de los derechos y libertades sobre la seguridad ciudadana, pudiendo llegar a afirmarse con mayor precisión que se da "una superposición valorativa de la garantía de la seguridad ciudadana a la protección de los derechos" (8). El artículo 104 contiene, pues, una "tensión bipolar (que) el propio constituyente resuelve tendencialmente en favor de la protección del ejercicio de los derechos y libertades, pues éstos, no ha de olvidarse nunca, constituyen el fundamento del orden político y de la paz social junto a la dignidad de la persona" (9).

Las consecuencias que pueden extraerse de esta discusión es que toda intervención pública limitadora de derechos ha de estar legitimada por la ley y guiada por la finalidad de proteger el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, cesando en la intervención —que habrá de ser por tanto la mínima necesaria— cuando éstos estén garantizados. La "misión" de las Fuerzas de Seguridad, la seguridad como concepto abstracto, y la búsqueda de eficacia y de garantía en la seguridad, no están por encima de los derechos de los individuos y por tanto en ningún caso pueden justificar su vulneración discrecional, habiéndose de ajustar siempre su privación a la ley.

LA LEY ORGANICA 6/1980 Y LAS MISIONES DE CARACTER MILITAR

La primera referencia posconstitucional al tema que nos ocupa la encontramos en la **Ley Orgánica 6/1980 por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar** (LODN), que dedica su título VI a la contribución de los recursos de la Nación a la defensa nacional, entre los que se citan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se realizará en el marco de la defensa civil bajo la dirección del Ministerio del Interior, y coordinados por el Ministerio de Defensa, pasando a depender de la autoridad militar en caso de declaración del estado de sitio.

El título III se refiere a las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, que constituyen el potencial militar, y el título VI expone, separadamente, las misiones de la Guardia Civil (GC) en el artículo 38: "En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden y del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública, en los términos que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento cuatro de la Constitución (Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —LOFCS—).

El Reglamento Orgánico del Cuerpo de la Guardia Civil será aprobado por el gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa y del Interior, y regulará, de acuerdo con la ley, su organización, funciones, armamento y el régimen de personal y de disciplina".

Y en el artículo 39 se dice: "En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa".

La Guardia Civil aparece separada de las FAS y su colaboración a la defensa se realiza no a través de la cadena de mando militar, lo que equivaldría a una integración en las FAS, sino por medio de una especial vinculación al Ministro de Defensa según dos modalidades en función de la situación. La Guardia Civil seguiría integrada en las FCS y sin embargo su contribución en la Defensa iría más allá de la mera colaboración de las FCS en la defensa civil aunque sin llegar a participar plenamente tampoco de la defensa militar.

Otro dato a destacar es la indefinición de su naturaleza y la asignación de misiones de carácter militar y de funciones relativas al orden y la seguridad pública sin concretar, confiando a una ley posterior la fijación de sus términos y a un Reglamento propio la regulación de éstas, de su organización, armamento y del régimen de personal y disciplina, detalle muy importante porque el legislador posconstitucional lo que está previendo es un estatuto específico y exclusivo para la Guardia Civil de acuerdo con la ley, que por lo

demás es el rango normativo necesario para regular el estatuto de los funcionarios públicos.

Las misiones militares se desarrollan en cumplimiento de la misión de defensa asignada a las FAS ante cualquier agresión contra la integridad territorial, la soberanía nacional o el ordenamiento constitucional. Sin embargo es característico de estas situaciones la declaración del estado de sitio o de guerra, por lo que no se darían realmente misiones militares fuera de dicho contexto. La Directiva de Defensa Nacional 1/92 al introducir el amplio concepto de Seguridad Colectiva, por el que la Seguridad Nacional puede verse afectada por un conflicto lejano y aparentemente desligado de los intereses nacionales, denominado conflicto de baja intensidad, introduce nuevas posibilidades en el concepto de misiones militares, aplicable a las operaciones de mantenimiento o imposición de la paz, embargos internacionales, ayuda humanitaria, evacuación de nacionales, etc., que se desarrollarían en tiempos de paz.

Fuera de estas situaciones de conflicto las FAS preparan y organizan su potencial militar pero no cumplen misiones militares reales. Resulta entonces extraña la apelación de la ley a las misiones de carácter militar a cumplir por la Guardia Civil en tiempo de paz, o mejor fuera de situaciones de conflicto, a no ser que quiera referirse a su formación o preparación. También podría interpretarse que el término "carácter" que califica al de "militar" tiene una intención definida que intenta matizar el significado de este último y que es necesario concretar.

La Ley 6/80 no incluye, y por tanto excluye, a la Guardia Civil de las FAS, y no le atribuye con claridad una naturaleza militar. Tampoco la hace depender del Ministro de Defensa ni de un mando militar, ni prescribe su organización militar, ni su sometimiento a las Ordenanzas, jurisdicción y disciplina militares. Se dejan todas estas importantes cuestiones en suspenso para ser tratadas por una futura ley de FCS y un Reglamento orgánico propio, lo que puede hacer pensar que ya en aquel momento se pensaba en un estatuto jurídico específico para la Guardia Civil diferenciado

tanto del de las FAS como del común de las FCS (10), y por tanto en una naturaleza jurídica específica, no identificable en todos sus términos con la militar.

LA LEY ORGANICA 2/1986 Y LA NATURALEZA MILITAR

Si la Ley 6/1980 no encuadraba a la Guardia Civil en las FAS ni en las FCS, la **Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, se encarga de despejar tal indefinición, y así en su artículo noveno dice que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE)... están integradas por: ... b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar", incorporando de la Ley Orgánica 6/1980 la doble dependencia de los Ministros del Interior y Defensa, y de este último cuando se trate de misiones de carácter militar.

Aquí se pretende dar un paso adelante en la clarificación del estatuto de la Guardia Civil. Se despeja la posible duda sobre su integración entre las FAS o las FCSE a favor de esta última, con lo que esto conlleva de supeditación primordial a la función atribuida a estas Fuerzas por la CE, supeditación de la que no puede escapar su naturaleza. Sin embargo, para solucionar su tradicional organización militar se introduce a la vez una figura no prevista en el texto constitucional, la de un "Instituto Armado de naturaleza militar", pero sometido no a una disciplina militar común sino específica. Esta fórmula, lejos de contribuir a aquella clarificación, contiene un ámbito de significación que tiende a capitalizar, más allá de sus imprecisos límites jurídicos, el estatuto de la Guardia Civil.

Algunos autores entienden que la CE ha previsto la posibilidad de Institutos armados que aun no pertenecientes a las FAS pueden ser sometidos a disciplina militar. Tal referencia la podemos encontrar en el artículo 28.1, al tratar de la libertad de sindicación, cuando se dice que "La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar". También el artículo 29.2 establece que "Los miembros de

las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho (de petición) sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

El Tribunal Constitucional ha realizado por su parte una transferencia desde la posibilidad constitucional para un Cuerpo o Instituto armado de estar sometido a disciplina militar hasta la realidad de su naturaleza militar en sentencia 194/1989, estimando que la opción del legislador en favor de la naturaleza militar de la Guardia Civil es una de las constitucionalmente posibles, y recordando que la CE admite la existencia de un *tertium genus* entre las FAS y las FCS a través de los artículos 28.1 y 29.2.

El propio Tribunal emplaza sin embargo a desarrollar el régimen disciplinario específico previsto en la Ley 2/1986 para la Guardia Civil separado del de las Fuerzas Armadas. No podía ser de otra manera: la posibilidad de sometimiento a disciplina militar no quiere decir que ésta haya de ser la propia de las FAS, pues si así fuera los miembros de la Guardia Civil quedarían sometidos a la obediencia de la cadena de mando de las FAS conculcando de esta manera la separación orgánica y funcional impuesta por la Constitución.

La Ley 2/1986 no viene a precisar mucho más el régimen estatutario de la Guardia Civil cuando afirma que será el establecido en la misma y en el ordenamiento militar. Esta mención no parece muy acertada ya que el ordenamiento jurídico es único, aunque cabría entenderla como referida a aquella parte del ordenamiento aplicable al ámbito militar.

Es también una mención genérica e imprecisa que no favorece precisamente la claridad estatutaria. Aquí la ley no es fiel al artículo 104.2 CE que prescribe la determinación de los estatutos de las FCS, pues parece evidente que una remisión tan genérica al ordenamiento militar no es precisamente una determinación.

El ordenamiento militar comprendería todas las leyes y reglamentos que afectan al régimen estatutario de las FAS actualmente, en tanto no se opongan a lo dispuesto en la

propia Ley 2/1986: Reales Ordenanzas, Leyes procesales y penales militares, Ley de Régimen del Personal Militar, y reglamentos de desarrollo. Así pues, para delimitar el estatuto de la Guardia Civil será preciso examinar este ordenamiento con cierto detenimiento, especialmente la Ley 17/1989 de Régimen del Personal Militar (11).

Prosigue la Ley 2/86 que el Cuerpo se estructura jerárquicamente según los diferentes empleos, de conformidad con su naturaleza militar (artículo trece). El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal y las misiones de carácter militar, el Ministro del Interior lo concerniente a servicios relacionados con la seguridad ciudadana, así como a retribuciones, destinos, acuartelamientos y material. Conjuntamente, dispondrán lo referente a selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial (art. catorce).

El núcleo de la naturaleza militar de la Guardia Civil estaría basado, según lo anterior, en su estructura jerárquica según los diferentes empleos. El régimen de personal, en lo relativo a ascensos y situaciones, y la disciplina, que aunque específica es de carácter militar, formarían parte de ese núcleo. Envolviéndolo, pero ya fuera de él, se situarían la organización, el despliegue territorial, y la formación, que no serían puramente militares, sino específicos de la Guardia Civil, al quedar influidos por el servicio ordinario de protección de los derechos y libertades y de la seguridad ciudadana que este Cuerpo presta. Se podría hablar de una naturaleza militar estrechamente vinculada a la aplicación de una disciplina de carácter militar, encapsulada y subordinada o puesta a disposición del logro de la misión fundamental asignada.

El ordenamiento militar será directamente aplicable a la Guardia Civil en tanto en cuanto se refiera a normas relativas al núcleo de su naturaleza militar, y siempre y cuando éstas no se opongan a los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, inspirados en la misión constitucional que han de cumplir. El resto del ordenamiento militar habrá de ser adaptado a la

singularidad de la Guardia Civil previamente a su aplicación interna.

La naturaleza militar no puede entonces entenderse expansivamente sino en su justo término, delimitado fundamentalmente por la Constitución y la Ley 2/1986. Y es que si la naturaleza militar viene dada constitucionalmente por la posibilidad de someter a Cuerpos distintos de las FAS a disciplina militar, aquélla no debe tener más alcance estatutario que el necesitado por ésta.

Al hablar de la naturaleza militar del Cuerpo no podemos olvidar las limitaciones de derechos ciudadanos inherentes a la condición militar de sus miembros y derivadas de aquélla.

Según el texto constitucional la naturaleza militar encuentra su fundamento en la disciplina militar, y ésta a su vez viene reclamada por la eficacia en el cumplimiento de la misión asignada. Esto es muy importante pues el sometimiento a disciplina militar y la consiguiente pérdida de derechos fundamentales ha de estar necesaria y suficientemente justificada por la función a desempeñar. Por eso llama la atención el hecho de que las funciones exclusivas atribuidas por la Ley 2/86 a la Guardia Civil no reclaman, salvo la genérica referencia a las misiones de carácter militar, aquella naturaleza o disciplina, ni tampoco se apela a situaciones excepcionales, de grave alteración de la seguridad ciudadana, que demanden la intervención específica de la Guardia Civil.

Ya se ha expuesto que las misiones militares son propias de las FAS y se derivan directamente del artículo 8 de la CE, donde no está incluida la Guardia Civil ni directa ni indirectamente, al no estar integrada en ninguno de los Ejércitos. Sin embargo, son las misiones de carácter militar, fórmula que según se ha visto tampoco brilla por su claridad, a las que remite en definitiva la peculiaridad del estatuto jurídico de la Guardia Civil.

La Ley 2/86 que regula específicamente el estatuto de la Guardia Civil, contiene en su artículo quince, 2, una limitación expresa a ciertos derechos fundamentales, y así los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni

hacer peticiones colectivas, y los miembros de las FCS no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, todo ello en consonancia con el artículo 28 de la CE que permite limitar o exceptuar el derecho de sindicación a los Cuerpos sometidos a disciplina militar, y el 29, que limita el derecho de petición colectiva a estos mismos Cuerpos.

El ordenamiento militar, y más concretamente la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las FAS, al regular los derechos civiles y políticos del militar, incide de manera más detallada y exigente en la limitación de estos mismos derechos y también de otros, expresando que los miembros de las FAS no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa, que el militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, y que tampoco podrá estar afiliado a estas organizaciones, colaborar, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas.

La libertad de pensamiento y su manifestación pueden ser legalmente limitadas por razones de disciplina o seguridad; la libertad de expresión necesitará autorización previa cuando pueda perjudicar la seguridad nacional; y el derecho de reunión en las unidades y dependencias necesitará autorización de sus jefes, prohibiéndose tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.

En cuanto al derecho de asociación, que la CE reconoce en general en su artículo 22 sin más limitaciones que la persecución de fines o la utilización de medios tipificados como delito, quedaría limitado su ejercicio para los militares debido a las restricciones anteriores, y aunque no hay una prohibición expresa, las Reales Ordenanzas (RROO) regulan que los militares podrán pertenecer a aquellas otras asociaciones de carácter religioso, cultural, deportivo o social.

Por último, y relacionado con el derecho de petición, se añade que cualquier militar podrá dirigir propuestas a sus superiores, haciéndolo individualmente y por conducto regular, pudiendo ser autorizado para recabar el parecer de sus compañeros para la consideración

de posibles sugerencias, que habrán de ser presentadas por el más caracterizado.

La LO 11/1991, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LORDGC), por su parte, contempla entre sus faltas leves hacer peticiones o reclamaciones en forma o términos irrespetuosos o prescindiendo del conducto reglamentario, y entre las graves, hacer reclamaciones, peticiones o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas o formularlas con carácter colectivo, y hacer reclamaciones o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social.

La amplitud en la limitación de derechos tan importantes y la imprecisión de los conceptos "misiones de carácter militar" y "naturaleza militar" que en definitiva vienen a soportarla, justifica sobradamente una reflexión más detenida acerca de estos conceptos (12).

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

La Ley 6/80 hace descansar las misiones de carácter militar encomendables en tiempo de paz a la Guardia Civil en su naturaleza. Preciado el carácter militar de ésta por la Ley 2/86, quedaría justificada así la asignación de este tipo de misiones. La naturaleza militar, sin embargo, no alcanza a la integración de la Guardia Civil en las FAS, únicas Fuerzas a las que constitucionalmente se les ha atribuido la misión de defensa militar. Habíamos visto también que la Ley 6/80 regulaba la contribución de todos los recursos nacionales a la defensa nacional, y en particular de las FCS a la defensa civil. Pero la peculiaridad de la Guardia Civil reside en su contribución a la defensa militar desde tiempo de paz. ¿Es esto posible sin estar integrada en las FAS? No cabe duda que la Guardia Civil no puede desarrollar plenamente las misiones militares asignadas a las FAS por la CE sin una integración previa, ya que se caería en la inconstitucionalidad, pero el legislador ha previsto una cierta contribución, de contornos no definidos, a estas misiones militares.

La cuestión de las misiones de carácter militar en la Guardia Civil se desenvuelve así

entre dos límites, el de la inconstitucionalidad del pleno ejercicio de misiones militares, y el de la justificación de su estatuto especialmente restrictivo para los derechos fundamentales, debido precisamente a la asignación de misiones con tal carácter. Con una consecuencia importante, la de la simetría de estos dos polos de tensión, es decir, que todo desplazamiento hacia una mayor contribución en las misiones militares se corresponde con una mayor justificación de las limitaciones o supresiones de derechos, y al contrario, todo estrechamiento de los límites de aquella contribución habría de acompañarse, en una medida razonable, de una relajación de su estatuto. A una participación plena en las misiones militares correspondería una restricción de derechos similar a la de las FAS, y a una simple colaboración en aquellas misiones, un grado menor de restricción.

La Ley 2/86, aunque no concreta las misiones de carácter militar de la Guardia Civil, sí determina con claridad las privaciones de derechos específicas de sus miembros, relativas a la pertenencia a partidos políticos o sindicatos y a las peticiones colectivas, que constituirían el núcleo mínimo al que se superpondrían las limitaciones impuestas por el ordenamiento militar. Realmente hubiera bastado con una referencia a este último, pues incluye aquellas limitaciones específicas, pero la ley ha querido señalar éstas destacadamente dando a entender que afectan esencialmente al estatuto de la Guardia Civil. ¿En qué extensión es pues aplicable el ordenamiento militar?

El ordenamiento militar viene a ser el estatuto jurídico de las FAS, amparado en el artículo 8 de la CE, y se justifica en la función de defensa militar atribuida a estas Fuerzas; el estatuto de las FCS, entre las que se integra la Guardia Civil, queda fundamentado en el artículo 104 como instrumento ordenado a su peculiar misión de seguridad ciudadana. La Ley 2/86 no sólo no fija con determinación —obligación que parece desprenderse del artículo 104.2— el estatuto de la Guardia Civil, sino que efectúa una remisión genérica a un ámbito distinto (13), de forma —así podría entenderse— supletoria, para todas aquellas

cuestiones estatutarias no contempladas en la propia ley. Pero esta remisión debe contenerse en unos límites fijados en el propio estatuto de las FCS. Los límites a la aplicación del ordenamiento militar, en lo que se refiere a restricción de derechos, deben extraerse de la CE, de la Ley 2/86, y de la ley de régimen disciplinario de la Guardia Civil, que completa este aspecto estatutario tan esencial.

Las misiones de carácter militar de la Guardia Civil en tiempo de paz, que han de operar como elemento justificante de la específica limitación de derechos en la Guardia Civil, de acuerdo a la STC 21/81 (14), constituyen también una componente esencial del estatuto cuya concreción, a falta de una referencia expresa en la Ley 2/86, hay que buscar en la propia ley.

Antes de abordar frontalmente las cuestiones esenciales aquí planteadas es preciso todavía efectuar un reconocimiento del cinturón de normas que las sustentan. En primer lugar se intentará una aproximación a los textos que constituyen el código moral y de actuación de las FAS y de las FCS, haciendo ver las similitudes y los puntos de coincidencia y de separación en las actuaciones y en los principios de ambas Fuerzas.

LAS REALES ORDENANZAS Y LOS PRINCIPIOS BASICOS DE ACTUACION

La base del ordenamiento militar está constituida por la **Ley 85/1978 de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas**, donde se asientan los principios o reglas de la Institución militar, tales como el cumplimiento del deber inspirado en el amor a la Patria y en el honor, disciplina y valor; la defensa militar como razón de ser de los Ejércitos; la consagración al servicio de la Patria; la constante disposición para afrontar situaciones de guerra; la lucha con inquebrantable voluntad de vencer; el respeto a la persona, al bien común y al derecho de gentes, y la consideración hacia el enemigo vencido; la disciplina, jerarquización y unidad —espíritu militar, lealtad, compañerismo—, como características indis-

pensables para conseguir la máxima eficacia en su acción; la primacía de los valores morales cuya exigencia se constituye en norma de vida; y la importancia de la bandera como símbolo de la Patria y de su unidad. De estas reglas se derivan a su vez otras para el militar, como el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Constitución y en las Ordenanzas; la exigencia de valor y sacrificio, aun de la misma vida, en defensa de la Patria; la disciplina, el honor, la abnegación y la austeridad; y la obligación de obedecer las órdenes salvo que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra —tipificados como delito en el Código Penal Militar— o constituyan delito, en particular contra la Constitución.

Los **principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** recogidos en la Ley 2/1986 que están directamente vinculados al cumplimiento de su misión constitucional y pretenden servir de garantía a los derechos y libertades, están homologados con los códigos de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley acordados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la Asamblea del Consejo de Europa, y hacen hincapié por su parte, entre otros valores, en la adecuación de su actuación al ordenamiento jurídico, colaborando con la Administración de Justicia; en su intervención con neutralidad política e imparcialidad, integridad y dignidad; en la jerarquía y subordinación, sin que la obediencia debida pueda amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes; y en las relaciones con la comunidad, donde se promueve el trato correcto y esmerado y la protección al ciudadano, la utilización de la fuerza estrictamente necesaria, aunque con decisión, de acuerdo a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad, y el uso de las armas sólo en los casos de grave riesgo para la vida o integridad física de las personas o para la seguridad ciudadana.

Ambos códigos de conducta, el militar y el de los Cuerpos de Seguridad, sirven a la propia misión asignada a cada cual por la

Constitución. Las reglas del primero que no se opongan a las del segundo podrán también ser válidas para ser incorporadas a los de éste, si bien en el lugar relativo que les corresponda según su importancia. Así aquellas normas vinculadas directamente al cumplimiento de la misión de las Fuerzas Armadas, es decir, las derivadas de la función de la defensa militar, no son asumibles en cuanto normas de relación de las Fuerzas de Seguridad con los ciudadanos, pues mientras aquí se restringe el uso de la fuerza y de las armas mediante el principio de proporcionalidad, por el que la limitación de las libertades y derechos no ha de exceder de lo absolutamente preciso, y la obediencia debida queda limitada a las órdenes que no sean contrarias a las leyes, allí se habla de luchar con inquebrantable voluntad de vencer, y además subsiste la obligación de obedecer excepto cuando la orden entrañe la ejecución de actos contrarios a las leyes y usos de la guerra, las cuales contemplan unas reglas para garantizar los derechos humanos en situaciones donde se hace particularmente difícil su aseguramiento por la dureza de la guerra.

Así pues, en el caso de que las FCS hubieran de emplear la fuerza lo habrían de hacer proporcionalmente a la agresión o resistencia de los ciudadanos, sin idea de destrucción o aniquilación, y normalmente en el marco del ordenamiento jurídico y de los Tribunales ordinarios.

Las misiones propiamente militares se caracterizan, al contrario, por desenvolverse en situaciones de conflicto, de uso o exhibición de la fuerza contra enemigos exteriores, donde ciertas libertades son suspendidas, y las acciones se sujetan a principios derivados del éxito de las mismas, del interés de la defensa y de la seguridad nacional, en el marco de la Constitución, las leyes y usos de la guerra, el Código Penal Militar, y los bandos dictados por las Autoridades militares, todo ello bajo la jurisdicción de los Tribunales militares.

EL REGIMEN DISCIPLINARIO Y EL CODIGO PENAL MILITAR

La Ley 2/86 dispone en su artículo quince que la Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica.

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 16 de noviembre de 1989, indicó que la aplicación a la Guardia Civil del régimen disciplinario de la Fuerzas Armadas (LO 12/1985) debía considerarse meramente provisional en tanto no se desarrollara otro específico para dicho Cuerpo.

La Ley Orgánica 11/1991, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, vino a llenar tal vacío legislativo. En su artículo 1 describe su objeto, que consiste en garantizar la observancia de la LOFCS, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución, así como el cumplimiento de las órdenes. Esta concurrencia de principios deontológicos y normas estatutarias de las Fuerzas de Seguridad, y de otras propias del Cuerpo, junto a las militares, viene entonces a justificar este régimen específico. De esta manera el régimen disciplinario, que forma parte central e incuestionable de la fundamentación constitucional de aquella naturaleza, nos desvela que esta naturaleza, aunque caracteriza como militar, es también específica.

Si una de las notas principales que caracterizan a la disciplina militar es la exigencia en el cumplimiento del deber y de las órdenes recibidas, que a su vez cristaliza en el honor, esta exigencia, aunque con distintos contenidos, pues distintos son los deberes, y con matizaciones en los límites de la obediencia, también es característica de la disciplina en la Guardia Civil. Igualmente comparte ésta un procedimiento sancionador similar, caracterizado por la posibilidad de adoptar medidas cautelares —que persiguen la ejemplaridad del castigo— y sanciones restrictivas o privativas de libertad.

Ahora bien, si el régimen disciplinario es específico, ¿qué sucede entretanto con las leyes penales militares?

La primera observación que cabe formular

se refiere a las repercusiones que puede acarrear su aplicación para los ciudadanos.

Los delitos que se contemplan en el Código Penal Militar (CPM) son delitos exclusiva o propiamente militares, según se afirma en el preámbulo de la Ley, aunque excepcionalmente se den supuestos en que, afectando al servicio y a los intereses del Ejército, los no militares pueden ser sujetos activos de delitos, como en el caso de los delitos contra centinela. Aunque esta figura es muy específica y está centrada en el militar que recibe una consigna para guardar un puesto, afecta al fuero de todo ciudadano, aunque no sea militar, que llegue a cometer tales delitos.

En el caso de que a un Guardia Civil se le encomendara alguna misión que comportara la consideración de centinela podría producirse confusión en el ciudadano que desconociera el carácter de tal función, acerca del alcance y la repercusión jurisdiccional de una desobediencia, resistencia o maltrato de obra contra el mismo, ya que la LOFCS prevé por su parte que la jurisdicción ordinaria será la competente para conocer de los delitos que se cometan contra miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como de los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones.

La segunda observación se refiere a la condición militar. El Código entiende que son militares quienes posean dicha condición conforme a las leyes relativas a la adquisición y pérdida de la misma.

La **Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional**, define en su artículo 1 la función militar como un servicio del Estado a la comunidad nacional prestado por las Fuerzas Armadas, bajo la dirección del Gobierno, para cumplir la misión definida en el artículo 8.1 de la Constitución. Más adelante dice que este servicio también se presta por la Guardia Civil en cumplimiento de las misiones de carácter militar que de acuerdo con la LO 2/1986, de FCS, se le encomienden. Y también que la condición militar la adquieren quienes con una relación de servicios profesionales se incorporan a las FAS y a la Guardia Civil; y que los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares,

están sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las FAS, a las leyes penales y disciplinarias militares así como a su normativa específica.

Aquí la ley parte, no de la naturaleza militar de la Guardia Civil, sino de las misiones de carácter militar que le pueden ser encomendadas y que participan de la función militar, extrayendo como primera consecuencia la condición militar de los miembros de la Guardia Civil, y subsiguientemente que les son de aplicación el régimen general de derechos y obligaciones y las leyes penales y disciplinarias militares.

Así pues, del cumplimiento no ordinario de ciertas misiones de carácter militar se deriva una condición permanente, y de ésta la aplicación del Código Penal Militar a las acciones y omisiones comprendidas en el mismo, incluso cuando éstas se produzcan en el ejercicio de otra función distinta a la propiamente militar.

Técnicamente hubiera sido más acertado fundamentar la condición militar sobre un concepto menos contingente, como la naturaleza militar de la Guardia Civil. Sin embargo, aquí puede objetarse que el término militar vendría a caracterizar, pero no a definir exhaustivamente, ni la naturaleza de la Guardia Civil ni por tanto tampoco la condición de sus miembros.

Si bien la Ley ordinaria 17/89 afirma que las leyes penales militares son aplicables a los guardias civiles por su condición militar, es el propio CPM, con rango de ley orgánica, o la Ley Orgánica 2/86 de FCS, también con éste rango, quienes estaban llamadas a precisar aspecto tan importante del estatuto de la Guardia Civil, ya que afecta al derecho fundamental a Juez ordinario del artículo 24.2 de la CE.

La Ley 2/86 es dictada en cumplimiento del artículo 104.2 de la CE y ha de ocuparse del estatuto de las FCS. Así lo hace en relación al régimen disciplinario, cuanto más debía hacerlo con el régimen penal aplicable, pareciendo insuficiente la fórmula genérica empleada por la ley, que afirma que el régimen estatutario de la Guardia Civil es el establecido en el ordenamiento militar. Y es que esta

fórmula, en lo que a derechos se refiere, debe entenderse en sentido restringido, limitando su aplicación a los casos tasados contenidos en las leyes estatutarias específicas de la Guardia Civil.

La tercera observación incide en la relación de continuidad entre el régimen disciplinario y el penal militar. La línea divisoria entre el Derecho penal y el disciplinario en el ámbito militar no es muy nitida. Ambos tutelan intereses sustancialmente idénticos (15), pudiendo observarse que los tipos disciplinarios no son sino formas veniales de los descritos en el CPM. ¿Cuál es la razón de su separación? "La verdad es que el Derecho disciplinario militar era y es Derecho penal a pesar de que su aplicación haya estado entregada –y aún lo esté, si bien ya bajo control jurisdiccional en la mayoría de los casos– a los mandos militares. Es muy posible que esta atribución competencial esté justificada por más de una razón: por la necesidad de que la corrección disciplinaria militar se imponga, por motivos de ejemplaridad, con la mayor prontitud y sin las dilaciones a que casi inevitablemente da lugar la intervención de la autoridad judicial, o por la mayor capacidad que se le supone al mando militar para discernir la oportunidad de la sanción..." (16).

La supuesta continuidad entre ambos códigos normativos se quebraría sin embargo en el caso de la Guardia Civil, por la exigencia de un régimen disciplinario que aunque de carácter militar es específico, exigencia que habría de trasladarse desde las infracciones leves a las más graves, caso de los delitos contemplados en el CPM, por razones obvias.

La Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil viene a salvar lateralmente esta continuidad al someter a la jurisdicción militar el recurso contencioso-disciplinario contra la imposición de una sanción disciplinaria, una vez se haya puesto fin a la vía administrativa.

Según el artículo 117.5 de la CE la jurisdicción militar debe ceñirse al ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio. Sobre el alcance del término "estrictamente castrense", el TC no ha mantenido una línea uniforme de interpretación (17),

aunque la STC 194/89, más reciente, interpretó que la naturaleza militar incluye a la Guardia Civil en el ámbito estrictamente castrense.

La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, anterior a la Ley 2/86, fue más clara en la determinación de la jurisdicción aplicable, estableciendo que la Guardia Civil "tendrá fuero militar, salvo en lo que se refiere a los delitos que se cometan contra sus miembros en el ejercicio de las funciones señaladas en esta Ley, de cuyo conocimiento será competente la Jurisdicción Ordinaria".

El CPM trata de proteger los intereses del servicio que prestan las FAS, la seguridad nacional y la defensa nacional, la disciplina y la función militar en general. Es decir, el CPM habrá de aplicarse en tanto estén en juego tales intereses, o se participe de los mismos. Este último caso sería el de los Cuerpos, no pertenecientes a las Fuerzas Armadas, cuando presten su colaboración en la defensa en determinadas situaciones, y especialmente de la Guardia Civil como Cuerpo sometido a disciplina de carácter militar y colaborador singular y destacado en aquélla. Ahora bien, la integración de este Cuerpo entre las FCS limita de alguna forma el ejercicio pleno de la función militar y ello debería tener repercusiones también en la aplicación del CPM a este Cuerpo, aplicación que por tal motivo debería ser específica (18).

La disciplina militar es inherente a la profesión militar y no se entiende sin ella. Es garantía de eficacia y objetividad en la misión trascendental que, por encima de particularismos, le asigna la CE en defensa del ordenamiento constitucional.

A la función de seguridad ciudadana le es exigible una profesionalidad propia, también como garantía de eficacia, objetividad e imparcialidad en el cumplimiento de su misión de protección de las personas, y le es inherente una disciplina específica que viene a reforzar aquella profesionalidad. El núcleo de esta disciplina debe responder al cumplimiento de tal función, y su carácter específico debe estar en correspondencia con la modalidad también específica de su cumplimiento.

A este respecto es ilustrativo el artículo

sexto,9 de la LOFCS, referido a disposiciones estatutarias comunes, que dice, "El régimen disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los mismos". No hace falta discutir aquí que la misión constitucional está por encima de la estructura de los Cuerpos, que en todo caso debe ser función de aquélla. A nuestro juicio la redacción del artículo no es muy precisa en su parte final puesto que hace depender el régimen disciplinario de la organización jerarquizada y disciplinada, lo cual no es decir mucho. Como decimos, la organización debe responder a la necesidad de cumplir eficazmente la misión constitucional encomendada. Admitir diferencias en la organización y estructura de las FCS es admitir también diferencias en el modo de cumplir ciertos cometidos de esa misión con la debida eficacia por las distintas FCS.

La disciplina, que junto con la jerarquía forma parte del núcleo de la naturaleza militar de la Guardia Civil, en una medida conveniente, refuerza la profesionalidad y crea un hábito conveniente de cumplimiento del deber.

Sin embargo, si el control deriva en un exceso de rigidez, puede coartar la adopción de iniciativas y la toma de decisiones individuales. Hay que tener en cuenta a este respecto que el servicio ordinario que presta la Guardia Civil se realiza aisladamente, en pareja o en patrulla, sin que normalmente se precise una gran coordinación centralizada de esfuerzos pero bajo ciertas directrices, algunas de ellas concretas y la mayoría generales, disponiendo por ello sus miembros de un cierto margen de discrecionalidad.

El acierto en las decisiones individuales del Guardia Civil va a depender de sus conocimientos y experiencia, y en suma de su profesionalidad. De aquí se desprende la necesidad de una cuidada formación, capaz de dotar al individuo de suficiente autonomía en su actuación.

La descentralización en la ejecución del

servicio tiene como correlato un estilo de mando donde la dirección, coordinación, impulso, inspección y control de los servicios priman sobre aquel otro estilo presidido por la exigencia de una obediencia inmediata e irreflexiva. La disciplina, como consecuencia del libre margen de decisión en las actuaciones, no consistiría ya tanto en la obediencia estricta y rígida a las órdenes del mando, como en la exigencia de responsabilidad profesional en el cumplimiento de las normas y directrices recibidas, sin olvidar la responsabilidad personal frente a la legalidad de las actuaciones.

Desde esta perspectiva, las sanciones disciplinarias de aquellas conductas que vulneran los deberes profesionales habrían de recaer más en el ámbito de la privación o restricción de los derechos profesionales que de aquellos otros fundamentales (19), especialmente en el caso de las faltas leves, cuyo procedimiento ofrece un nivel menor de garantías (tribunal imparcial, defensa,...) que en el caso de las faltas graves, si bien los derechos fundamentales se encuentran en este caso tutelados a través del recurso contencioso-disciplinario preferente y sumario ante la jurisdicción militar.

LAS MISIONES DE CARACTER MILITAR, LA DEFENSA NACIONAL Y LA SEGURIDAD INTERIOR

Las distintas aproximaciones efectuadas hasta el momento sobre la naturaleza y las misiones de la Guardia Civil nos han permitido confirmar lo que a simple vista parece una obviedad: la íntima dependencia de ambas en la definición de sus respectivos contornos conceptuales.

La CE asigna misiones específicas tanto a las FAS como a las FCS y permite limitar o exceptuar los derechos de sindicación y petición a los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar, a través de la correspondiente regulación estatutaria. Así pues, las respectivas misiones son fijadas constitucionalmente, y el desarrollo estatutario es confiado sin embargo al legislador. De esta manera podemos decir que es la misión

la que conforma cada estatuto y que por tanto éste es el dato del que hay que partir en toda delimitación estatutaria. Cada misión es asignada a una Fuerza, bien sea Armada o de Seguridad, y la integración en una de ellas permite participar en el cumplimiento de la misión específicamente asignada, quedando excluida la participación en la misión de la otra. Una vez producida esta integración, la asignación específica de determinados componentes de la misión permite al legislador modular específicamente el estatuto de cada Cuerpo.

La consecuencia de lo anterior es que la Guardia Civil, integrada en las FCS, no puede cumplir misiones propias de las FAS en tiempo de paz. Las misiones de carácter militar no pueden ser misiones militares y éstas sólo caben en el seno de la misión constitucional asignada a las FCS. Por tanto, si tales misiones no están concretadas, al menos deben estar delimitadas por la ley específica dictada en desarrollo de esta misión, operando además como justificante de la singularidad del estatuto de la Guardia Civil dentro de las FCS.

La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ya encomienda como función a desempeñar específicamente por la Guardia Civil "la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran". Esta misma función cuando sea desempeñada en el marco de colaboración en la defensa militar y a las órdenes del Ministro de Defensa, pasaría a constituir una misión de carácter militar. Igualmente ocurriría con otras funciones asignadas a la Guardia Civil como FCS pero que a la vez pudieran interesar a la defensa nacional y más específicamente a la defensa militar, y fueran explícitamente ordenadas por el Gobierno o el Ministro de Defensa.

Por otro lado, la dependencia exclusiva del Ministro de Defensa en estado de sitio y en tiempo de guerra hace pensar en una entera dedicación a estas misiones de carácter militar, aunque sin perder su carácter como Cuerpo de Seguridad ya que la ley no prevé la integración de la Guardia Civil en las FAS ni siquiera en estas situaciones extremas. Esto

justifica una especial atención a la preparación de los miembros de la Guardia Civil para el cumplimiento de este tipo de misiones cuando el Gobierno así se lo exija.

La Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, por su parte, ha otorgado a la Guardia Civil una singular consideración en la Defensa Nacional, lo que viene a distinguirla de las otras FCS en lo relativo a su grado de colaboración en la misma. Las FCS en general participarían en la defensa civil, pero además a la Guardia Civil le correspondería colaborar también en la defensa militar, ya que de lo contrario la ley no hubiera hecho un tratamiento diferenciado para este Cuerpo y habría bastado con una referencia general a las FCS.

Cabe entender que las **misiones de carácter militar** de la Guardia Civil en tiempo de paz no pueden ser otras que misiones de protección de derechos y libertades y de seguridad ciudadana pero cumplidas en el marco de la *colaboración* en la defensa civil y en la defensa militar, a las órdenes del Ministro de Defensa.

Una denominación más ajustada a la posibilidades de estas misiones en situaciones fuera de conflicto hubiera sido la de "servicios de carácter militar".

Como consecuencia de lo anterior la actuación de la Guardia Civil en el cumplimiento de las misiones de carácter militar estará sometida a las reglas básicas de actuación de las FCS y no a las reglas que rigen las intervenciones de las FAS.

La Directiva de Defensa nacional 1/92, por su parte, ha precisado que la *defensa militar* se estructura en una fuerza permanente establecida en tiempo de paz, y una reserva movilizable. La fuerza permanente deberá permitir hacer frente a situaciones de crisis, a conflictos armados de intensidad limitada, y a las etapas iniciales de un conflicto de mayor intensidad, llegado el cual será necesario recurrir a la reserva.

La defensa integrada del territorio nacional, como parte de la política militar, debe ser tenida en cuenta prioritariamente al establecer la estructura y despliegue de nuestros ejércitos. De este concepto, aún no explicitado y del

que podemos encontrar un antecedente en la defensa operativa del territorio, sí podemos decir que la defensa integrada estará precedida de una agresión exterior armada, por lo que se desenvolverá una vez declarado el estado de sitio, requiriendo una preparación en tiempo de paz basada en un conocimiento profundo del terreno y de los recursos disponibles.

La Directiva, más allá del concepto de Seguridad Nacional, introduce el de Seguridad Colectiva, que puede verse comprometida por conflictos de mayor o menor intensidad, tales como operaciones de paz, de embargo, y de ayuda humanitaria, situados en escenarios geográficos lejanos, sin necesidad de una previa declaración de guerra, o por agresiones más o menos directas a países aliados, rigiéndose las FAS en su intervención por las reglas derivadas de acuerdos internacionales, o de aquellas otras pactadas con nuestros aliados, además de las previstas en el ordenamiento español.

La Guardia Civil puede participar como colaborador en todas estas misiones. Sin embargo, la asignación de misiones a la Guardia Civil en el marco de la defensa militar en general y de la defensa integrada del territorio en particular no debería suponer el desempeño de cometidos que sobrepasen los límites de su particular misión como Fuerza de Seguridad.

La Guardia Civil, que puede cumplir funciones tanto en el marco de la defensa civil, a las órdenes del Ministro del Interior, como en el de la defensa militar, está especialmente llamada a desarrollar misiones que faciliten la articulación entre la defensa civil y la defensa militar, pudiendo ejercer importantes cometidos en la ejecución de los planes civiles de emergencia, de los que participaría la Movilización Nacional.

La seguridad, tanto nacional como colectiva, puede ser dañada por crisis, conflictos o agresiones no abierta, directa, o francamente violentos en sus estadios iniciales. Las primeras medidas tomadas para reconducir una crisis pueden ser decisivas para su resolución pacífica. Entre esas medidas pueden contenerse algunas de disuasión, demostración o

uso de la fuerza, a cargo de las FAS. A pesar del gradualismo de los conflictos modernos hay un momento en que la utilización de las FAS viene exigida por el empleo del potencial militar y de sus procedimientos propios contra una agresión exterior. Emplearlas antes equivale a infraemplearlas, y por tanto a malemplearlas.

Previamente se da toda una gama de estados intermedios, desde la excepción a la normalidad, en los que otros medios y procedimientos se muestran más eficaces para afrontar los problemas, y entre ellos cabe citar los característicos de las FCS, más apropiados para tratar los relativos a la **seguridad pública interior**, afectada especialmente por el terrorismo, el crimen organizado y las poderosas mafias, de carácter nacional o incluso internacional, en este caso en cooperación con las policías y órganos judiciales de otros países, a través del intercambio de información, de funcionarios de enlace y de la utilización de instrumentos adecuados de cooperación judicial en materia penal. Y es que estas actividades delictivas se desenvuelven en un contexto de máxima garantía de las libertades constitucionales tuteladas por el sistema judicial, donde rigen reglas estrictas sobre la proporcionalidad en el uso de la fuerza y la discrecionalidad de los agentes públicos, en razón a que la amenaza a la seguridad no es tan grande como para renunciar al estado de libertades ordinario de los ciudadanos.

Incluso en situaciones de graves desórdenes públicos internos que hagan necesaria la declaración del estado de excepción, son la Autoridades gubernativas las que, auxiliadas por sus fuerzas de seguridad, están llamadas a reconducir la situación. Es para afrontar estas alteraciones de la vida ciudadana para lo que han de estar preparadas las FCS y en particular la Guardia Civil.

En suma, los conflictos modernos se caracterizan por un uso gradual de la fuerza, evitando causar daños innecesarios, y por el retraso en la intervención armada a cargo de las FAS intentando todas las vías posibles de resolución no violenta de las crisis. Esto que va haciéndose realidad en la escena internacional es desde luego un axioma cuando se

habla de la seguridad interior. No se trata de renunciar al uso de la coacción, sino de dar una importancia creciente a la prevención, la persuasión y la disuasión en perjuicio del uso inmediato y contundente de la fuerza.

Para concluir diremos que el verdadero lugar geométrico de la Guardia Civil ha estado tradicionalmente vinculado a la seguridad pública interior, retrasando al máximo posible la intervención de las FAS en los conflictos interiores, sean desórdenes, revueltas, o actuaciones de partidas o bandas armadas, a las órdenes de la autoridad civil y utilizando sus propios procedimientos.

REPERCUSIONES EN EL ESTATUTO. LA NATURALEZA ESPECIFICA DE LA GUARDIA CIVIL

Habíamos observado la íntima interdependencia entre misión asignada y estatuto jurídico. Tras analizar la misión debemos proyectarla sobre el estatuto, el cual no debería sobrepasar los márgenes de justificación permitidos por aquélla.

La misión constitucional asignada a las FCS delimita pues el marco jurídico de la Guardia Civil como integrante de éstas, que queda reflejado en las normas estatutarias comunes de la Ley 2/86. La singularidad de la Guardia Civil, al serle encomendado dentro de aquella misión el desempeño de misiones de carácter militar, viene también recogida en la ley a través de una regulación específica. De ésta, algunas referencias son más concretas que otras, confiando en este último caso su futura concreción a una regulación diferida.

El núcleo del estatuto de la Guardia Civil está fijado sin ambigüedad en la ley orgánica, como no podía ser de otra manera, en especial cuando se limitan derechos fundamentales. Quedan en cambio bajo la sombra de cierta indeterminación las referencias genéricas al ordenamiento militar y al régimen disciplinario específico.

El ordenamiento militar viene justificado por la misión de defensa militar confiada a la Institución militar. La Guardia Civil no participa plenamente en el desempeño de esta misión aunque la ley ha destacado su colaboración

de forma señalada tanto en tiempo de paz como en estado de sitio y tiempo de guerra. Al tratarse de una colaboración permanente afecta a su estatuto en todo tiempo, pero ¿es de aplicación directa a la Guardia Civil el ordenamiento militar en su totalidad, justificándolo en su especial colaboración en la defensa nacional y la defensa militar, a través de las misiones de carácter militar que le pueden ser ordenadas?

La actuación de la Guardia Civil en todo caso se produce como integrante de las FCS, de donde cabe deducir que su colaboración en la defensa no debe afectar a la parte esencial del estatuto de la Guardia Civil como FCS, concretamente definido en la Ley 2/86. Como parte esencial de este estatuto habría de incluirse la restricción a determinados derechos fundamentales, según mandato expreso recogido en el artículo 104.2 de la CE.

El artículo trece,² de aquella ley dice que "El régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar". De esta redacción parece desprenderse la prevalencia de la propia Ley y de las normas que la desarrollan en la determinación del estatuto en virtud de su especificidad, por lo que el ordenamiento militar sería de aplicación en todo aquello que no estando expresamente regulado no se opusiera a la normativa específica y se refiriera a aquella parte del estatuto jurídico vinculada a la disciplina específica de naturaleza militar, constitucionalmente exigible en un Instituto armado como la Guardia Civil.

Esta disciplina específica, diferente a la aplicable en las FAS, remite a la separación de éstas y de las FCS y a la distinta misión encomendada a ambas, y se vincula a un estatuto diferenciado y por tanto asimilable sólo en parte al de las FAS. No todo el ordenamiento militar sería entonces aplicable en la Guardia Civil, sino sólo respecto de aquellos aspectos estatutarios que formen parte de la Administración militar. Alcanzaría plenamente, siguiendo el artículo catorce de Ley 2/86, a la estructura jerárquica de la Guardia Civil según los diferentes empleos, al régimen de

ascensos y situaciones del personal que es dispuesto por el Ministro de Defensa, y a las misiones de carácter militar. También alcanzaría, pero sólo en parte, a aquellas cuestiones referidas a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, de disposición conjunta por los Ministros de Defensa y del Interior; y quedaría sin embargo fuera de su alcance todo lo concerniente a servicios de seguridad ciudadana, retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.

Esta interpretación de la Ley Orgánica 2/86 es cercana a la que se desprende de la Ley 17/89, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, aunque también difiere de ella según el artículo que consideremos. Esta última ley en su artículo 1.3 afirma que la condición militar la adquieren quienes se incorporan a las FAS y a la Guardia Civil, en el 4.1 que "El régimen de personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho régimen se basará, además, en la presente Ley", debiendo "compaginar lo dispuesto en las dos normas" (20), y en el 4.3 que "Los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, a las leyes penales y disciplinarias militares así como a su normativa específica".

Así, la posición mantenida en el presente trabajo se aproxima a la contenida en el artículo 4.1, y sin embargo en el 4.3 parecen invertirse los términos y se pasa de la exigencia de un estatuto específico para la Guardia Civil, basado fundamentalmente en la Ley 2/86, en virtud de su integración en las FCS y de la prestación de lo que es "su auténtica misión en la sociedad actual" (21) —la protección de los derechos y la garantía de la seguridad ciudadana—, a otra consideración de su estatuto centrada en el régimen general de derechos y obligaciones de las FAS y originada en la participación de la Guardia Civil en la misión asignada a estas Fuerzas, y en la consiguiente condición militar de sus miembros. Además, las obligaciones que se establecen en el artículo 4.3 de la Ley (ordinaria) 17/89

contienen posibles limitaciones a derechos fundamentales derivadas del sometimiento a las leyes penales y disciplinarias militares, limitaciones que por afectar esencialmente al estatuto de la Guardia Civil deberían haber sido recogidas directamente, en nuestra opinión, por la Ley Orgánica 2/86.

Conviene recordar que la especialidad del estatuto de la Guardia Civil está fundamentada constitucionalmente en la posibilidad de someter a sus miembros a disciplina militar. El legislador ha desarrollado en la LO 2/86 que "La Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica", y el TC en sentencia 194/89 ha explicitado que "esta previsión legislativa..., no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar. El legislador debe ser fiel a su propósito, zanjando de una vez por todas indefiniciones legislativas sobre la especificidad a estos efectos de la Guardia Civil, y regulando la materia disciplinaria de dicho Instituto armado de un modo directo y positivo y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión".

La naturaleza militar de la Guardia Civil no es sino una etiqueta derivada de la posibilidad de aplicar una disciplina específica de carácter militar, lo que incluye en principio la imposición de sanciones privativas de libertad como refuerzo de la relación jerárquica entre sus miembros, y su orientación a la protección de los principios de actuación, intereses y bienes jurídicos implicados en las funciones de seguridad ciudadana, distintos a los de la función militar de defensa ejercida por las FAS. Es sobre esta disciplina específica sobre la que recae el fundamento de la naturaleza militar, el ordenamiento y la condición militar en la Guardia Civil, que consecuentemente también habrán de ser específicos. Bajo esta consideración el término "naturaleza militar" contiene en su significación corriente una ambigüedad y una extensión que no están sustentadas en su realidad jurídica, e igualmente sucede con los de "ordenamiento militar" y "condición militar". Al confundir el senti-

do vulgar de los términos con su sentido jurídico pueden producirse errores importantes de regulación e interpretación normativa por falta de precisión que conducen a la equivocidad y a la confusión y en definitiva a la inseguridad jurídica.

CONCLUSIONES

A la seguridad pública le son inherentes unos procedimientos propios de actuación y una organización adecuada a tal función. Los principios contenidos en el código de conducta policial, en coherencia con la misión y los procedimientos, tratan de conformar el perfil profesional de los miembros de los Cuerpos de Seguridad en un proceso de formación constante.

El cumplimiento de misiones típicamente militares, por su parte, se sirve de procedimientos militares, de reglas morales militares y de una formación específicos.

Las misiones militares se caracterizan por el uso del potencial militar aplicado normalmente para contrarrestar agresiones manifiestas y bien identificadas procedentes del exterior que se puedan producir contra la seguridad nacional o la seguridad colectiva.

La seguridad pública está acechada por todo aquello que suponga una quiebra de la tranquilidad y la paz ciudadana, especialmente por las actividades criminales de bandas armadas y de la delincuencia organizada, que sin embargo precisan de un tratamiento para el que resultan más adecuados los procedimientos de actuación propios de las FCS.

Pasar de un entorno de seguridad a otro supone dar un salto que habrá de estar precedido de una declaración de las Cortes en caso de amenaza suficientemente intensa. Antes de alcanzarla y en las fases previas, o en caso de conflictos que afecten indirectamente a la seguridad nacional, la decisión sobre la utilización de las FAS corresponde al Gobierno, y estará basada en criterios sobre la conveniencia de su empleo para resolver la crisis.

Normalmente, los graves desórdenes internos son conducidos por la Autoridad gubernativa, auxiliada por las FCS, previa declaración

del Estado de excepción, que amplía su poder discrecional y limita los derechos ciudadanos, a fin de facilitar el restablecimiento de la situación de normalidad.

Alterada ésta, las FCS deben ser especialistas en la administración limitada y gradual de la mínima fuerza justa y necesaria para restablecer el clima que permita ejercer tranquilamente los derechos ciudadanos.

La Guardia Civil puede recibir misiones de carácter militar en apoyo de las FAS, pero sin rebasar su condición de Fuerza de Seguridad, pues su misión más genuina es la de garantizar la seguridad pública, la cual comprende la seguridad interior del Estado, denominación más ajustada a la tradicional misión confiada. El ejercicio de esta misión puede comportar un mayor uso de la fuerza, pero en todo caso aplicado de forma gradual y siempre en un umbral inferior al propiamente militar.

A este respecto ya la antigua Cartilla del Guardia Civil de 1845 recomendaba a éste "ser prudente, sin debilidad, firme sin violencia", y también que "Sus primeras armas deben ser la persuasión y la fuerza moral, recurriendo sólo a las que lleve consigo, cuando se vea ofendido por otras, o sus palabras no hayan bastado", expresiones que todavía hoy siguen conservando todo su valor.

Situado el contorno legal, histórico y social que delimita a la naturaleza militar de la Guardia Civil y por ende a las misiones de carácter militar que puede desempeñar, es decir, si aquella no es sino función de una disciplina específica, y éstas no son sino una modulación de la misión constitucional asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y más concretamente a la Guardia Civil como colaborador privilegiado de las FAS, se derivan consecuencias importantes que afectan a su estatuto profesional.

NOTAS

(1) Para Cyrille Fijnaut "el ejercicio de la violencia policial juega(n) un papel muy importante en la construcción de los aparatos policiales modernos (...). La importancia de la violencia en la creación de la policía moderna puede deducirse fácilmente del hecho que estos aparatos fueran creados a imagen del ejército. Este carácter militar del aparato policial moderno es evidentemente una condición de dominación eficaz de los disturbios, y tiene como objetivo el evitar la utilización directa y frecuente del ejército para

mantener el orden". En *Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale*, citado por Jaime Carbel en *Los orígenes del aparato policial moderno en España*, en la obra *Policía y sociedad democrática*, compilada por J. M. Rico. Ministerio del Interior, 1983.

(2) Para Javier Barcelona Llop "la dispar ubicación de los artículos 8 y 104 denota un deslinde, creo que evidente, entre ejércitos y policía, tanto en el plano orgánico como en el funcional", en *Seguridad y Policía en la Constitución Española*, VIII Seminario Duque de Alameda, *Seguridad y Estado autonómico*, Madrid, mayo 1995.

(3) Yolanda Gómez Sánchez. *La Guardia Civil entre la defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública*. Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 3, 1990.

(4) Para Domínguez Berrueta, Sánchez Fernández de Gata y Fernando Pablo la "separación de tareas (orden público/defensa) y pluralidad de fuerzas son los presupuestos sobre los que descansa toda la teoría liberal democrática del Orden público interior"; y también que de admitirse aun indirectamente "la inclusión de la Guardia Civil plenamente en el artículo 8, se estaría relativizando el carácter civil del modelo policial y, por tanto, aminorando el impacto de la Constitución sobre la anterior tradición caracterizada por la «militarización del Orden Público». El modelo policial ante el Tribunal Constitucional, RAP, número 123, 1990.

(5) Carro Fernández, José L., *Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública*, en *Policía y Sociedad*, MI, 1990.

(6) Carro Fernández, José L., obra citada.

(7) La STC 33/1982 afirma que la seguridad pública es una noción más precisa que la de orden público, centrándose aquélla "en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas".

(8) Barcelona Llop, obra citada, para el que esta supeditación "tiene como consecuencia, además, la de cerrar el paso a lecturas ampliatorias de aquel concepto amparadas en su intrínseca determinación".

(9) J. Queralt. *Oportunidad, necesidad y legalidad en la actuación policial*, en *Policía y Sociedad*, Ministerio del Interior, 1990.

(10) Para Yolanda Gómez Sánchez, de la remisión que efectúa el artículo 38 de la LODN al Reglamento Orgánico de la Guardia Civil en lo concerniente a organización, funciones, armamento y régimen de personal y de disciplina, se deriva que en estos aspectos no resultaba necesaria la aplicación directa y automática de los principios y la regulación reservada a las Fuerzas Armadas. En *La Guardia Civil entre la Defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública*. Cuadernos de la Guardia Civil, número 3, 1990.

(11) Para Domínguez Berrueta ... (obra citada) "la culminación de este proceso de pérdida de «nitidez» del modelo policial constitucional, incluso de su abandono (en opinión de los Magistrados del TC, excelentísimos señores De la Vega Benayas y Díaz Eimil, que firman un voto particular muy crítico a la STC 194/89 comentada), es el artículo 4.3 de la Ley 17/89 (régimen del Personal Militar Profesional)".

(12) La STC 21/1981 afirma que "la extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la «relación de suje-

ción especial» en que se encuentran ciertas categorías de personas, sólo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial".

(13) Para Domínguez Berrueta ... (obra citada) "Tanto la LO 6/80 como la LO 2/86 preveían una «legislación específica» para el Cuerpo de la Guardia Civil en el aspecto (al menos) estatutario y disciplinario", y también que "El incumplimiento reiterado del mandato de dotar a la Guardia Civil de una normativa propia y específica ha dado lugar a la aplicación del «ordenamiento militar» a este Cuerpo policial, con sucesivas declaraciones legislativas expresas en este sentido que han venido a alterar esencialmente el «modelo policial» previsto en la CE.

(14) Ya citada.

(15) Ver en este sentido la obra de José Jiménez Villarejo "Potestad disciplinaria militar y control jurisdiccional", páginas 33 y ss., Ed. Colex, Madrid, 1991, y la Sentencia de 21 de septiembre de 1988 de la Sala 5ª del Tribunal Supremo que allí se cita.

(16) En la obra anteriormente citada.

(17) Así la STC 93/86 afirma que queda fuera del alcance de la jurisdicción militar "la revisión de sanciones administrativas impuestas en el seno de organizaciones específicamente excluidas, como vimos, por la Ley de las Fuerzas Armadas", pero la STC 194/89, por contra, dice que "la naturaleza militar que le ha atribuido (a la Guardia Civil) el legislador posconstitucional..., incluye a tal Instituto armado en el ámbito castrense".

(18) Para Leandro Martínez-Cardós Ruiz el artículo 8.º del CPM "define funcionalmente al militar. Sólo contiene un concepto vectorial o finalista de quienes son militares", y "es una disposición de incidencia en la delimitación de la competencia de la Jurisdicción castrense", que "trata unitariamente a quienes, con arreglo a las disposiciones administrativas, tienen distinta naturaleza". El denominador común a todas ellas no debe limitarse a la pertenencia a las FAS. Para este autor, "el denominador común a todos los que el Código considera militares hay que encontrarlo en la situación jurídica de dependencia en que se hallan y que es fruto de la existencia de una relación de supremacía especial justificada en la idea de Defensa Nacional".

También distingue entre militares *per se*, "cuantas personas se integran en las Fuerzas Armadas para llevar y dirigir las operaciones de guerra", y militares por calificación legal, "los que desempeñan funciones auxiliares y de apoyo a los Ejércitos, asegurando logísticamente el que estos últimos puedan cumplir las tareas que tienen encomendadas. La naturaleza de su actuación no exige la concesión del status de militar. No obstante, por razones de eficacia se le atribuye tal condición".

En "Comentarios al Código Penal Militar", Capítulo IX. Definición de "Militares", Ed. Civitas, Madrid, 1988.

(19) José Pardos Aldea se cuestiona "si se ha acertado en la elección del patrimonio —económico, moral o personal— al que debe cargarse la sanción disciplinaria; es decir, si las sanciones deben centrarse en la privación de libertad, anotarse en el historial profesional del interesado, tener contenido patrimonial...". En "Estatuto Jurídico de la Guardia Civil". Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 3, Madrid, 1990.

(20) Recogido en el preámbulo de la Ley 17/89.

(21) En palabras empleadas por el preámbulo de la LOFCS 2/1986.

FORMACION DEL OFICIAL DE LA ESCALA SUPERIOR DE LA GUARDIA CIVIL

JUAN CARLOS RODRIGUEZ BURDALO

Coronel de la Guardia Civil

1. INTRODUCCION

Aunque el encuadramiento del personal de la Guardia Civil en Escalas es reciente (Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil), puede hablarse del oficial de la Escala Superior sin faltar a lo esencial desde un tiempo bastante anterior, concretamente desde una simple Orden comunicada del Director General de la Guardia Civil en 1953, a la sazón el General Alonso Vega, por la que se crea la Academia Especial del Cuerpo, en la que se formarán, como en las Academias Especiales de Armas y Cuerpos del Ejército de Tierra, los oficiales de preparación y titulación equiparable a las licenciaturas universitarias. En este sentido, la citada Ley 28/1994 no ha venido sino a nombrar con propiedad un grupo singular integrado en un colectivo general, como era la hasta entonces denominada Escala Unica de Oficiales de la Guardia Civil.

Tiene que ver este inicial excursus con el propósito de traer al trabajo que aquí comienza el perfil de este oficial a lo largo del tiempo; bucear, bien que mínimamente, en la configuración evolutiva del modelo desde sus orígenes a nuestros días y, desde luego con mayor detenimiento, abordar la figura hoy, ahora, justamente en un tiempo de especial relevancia para la adecuada fijación normativa de directrices generales de planes de estudio, de los propios planes (1) y de todo ese entramado, tan sustantivo en los centros militares de formación, constituido por la tripleta de regímenes: docente, de vida y disciplinario (2).

No debe extrañar que los contenidos esenciales de las normas que se mencionan

muestren un estrecho parentesco, gemelidad en algún caso, con el repertorio dispositivo que regula los mismos ámbitos en toda la Enseñanza Militar Superior. Contémplese el eje medular del estatuto personal de la Guardia Civil –Instituto armado de naturaleza militar, según dice el artículo noveno de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad– y será fácil comprender que tal semejanza deviene natural y coherente.

Ciertamente, la vinculación constitutiva de la Guardia Civil al Ejército de Tierra, como uno más de los cuerpos que lo integraban (3), propició el nacimiento del "oficial de carrera" de la Guardia Civil como un hermano más, el menor, alumbrado en el paritorio familiar de la Academia General Militar de Zaragoza.

El modelo es concebido como un oficial, bastante parecido al de Infantería y al de Caballería, que sobre la sólida formación netamente militar conformará un currículo profesional fundamentalmente científico, técnico y humanístico (en este campo, sobre todo jurídico).

Pero de estas cuestiones y de la enseñanza en la Guardia Civil se tratará seguidamente como presupuesto previo al meollo de estas páginas: la formación del oficial de la Escala Superior.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES A CERCA DE LA EVOLUCION DEL MODELO FORMATIVO DEL OFICIAL DE LA ESCALA SUPERIOR DE LA GUARDIA CIVIL

2.1. El período 1953-1981

A comienzos de los años cincuenta la oficialidad de la Guardia Civil tenía una doble procedencia: promoción interna y cuadros del Ejército –Infantería y Caballería– trasvasados al Instituto para el ejercicio aquí de la profesión militar.

Este marco general ofrecía alguna particularidad importante, tal que los genuinos oficiales del cuerpo, los de promoción interna,

tuviesen limitada su carrera al empleo de capitán salvo algunas excepciones más que nada testimoniales; el otro espectro de la oficialidad, el que llegaba a las filas del Instituto desde las unidades del Ejército era el vivero de los grados superiores, genéricamente conocidos como Jefes, es decir, empleos desde oficial a general.

No parece descabellado pensar que esta situación resultara determinante en la intención de Alonso Vega a la hora de meditar y decidir la creación de la Academia Especial del Cuerpo como recurso para disponer de una oficialidad de carrera de explícita formación como Guardia Civil y, aún más allá, sentar las bases del futuro escalón de mando interno llamado a cubrir la cúspide y el natural desempeño de los puestos de superior responsabilidad en el mando y gestión de los recursos de la Institución.

Desde un principio –ya se apuntaba en las palabras introductorias– el oficial de carrera de la Guardia Civil es concebido como el oficial de un cuerpo integrante del Ejército de Tierra, formado en la casa común –Academia General Militar– en su período militar básico (dos años), con idéntico programa de materias, formación en valores, instrucción y adiestramiento que el resto de cadetes de las Armas y Cuerpos del Ejército. Más aún: estos contenidos técnicamente militares serán los cimientos del edificio recién iniciado cuyos muros, continuados en la Academia Especial, seguirán utilizando en alto porcentaje materiales técnicamente militares (en el campo de la Táctica sobre todo), sin entrada todavía a una formación específicamente dirigida a los métodos de actuación policial, tan sustanciales con el ejercicio de la función que mayoritariamente, casi exclusivamente podría decirse con mayor propiedad, corresponde al Cuerpo de Seguridad denominado Guardia Civil.

¿Qué se logra entonces con la Academia Especial? Me atrevería a llenar la respuesta con la palabra "bastante". Ciertamente, al crearse la Academia Especial, en la estructura docente articuladora de las disciplinas que integraban los programas de estudios el Primer Grupo –y no era lo de Primero una

mera posición ordenancista, sino de orden fundamental en exigencia y peso en la evaluación de conjunto— estaba constituido por materias de cuño militar estricto sensu, continuadoras —con total propósito se utilizó el símil del edificio— de lo inicialmente aprendido en el ciclo de estudios de la General. Un ejemplo puede resultar esclarecedor al respecto, incluso, así lo espero, para el lector menos avisado en las cuestiones que señalo.

En los dos años iniciales en la Academia General Militar, los cadetes aprendían en la materia de Táctica la doctrina de empleo del pelotón y la sección en las posibles alternativas de la situación bélica: ofensiva, defensiva, combate de montaña, nocturno, bajo agresión química o bacteriológica, etc. Pues bien, el cadete de la Guardia Civil al pasar a la Academia Especial, en el Grupo Primero, seguía estudiando esta doctrina, sólo que ahora referida a la compañía; es decir, se daba un salto cuantitativo —de sección a compañía— en una misma línea de aprendizaje. En tal sentido y núcleo de enseñanzas, el cadete de la Guardia Civil era formado como el de Infantería.

Mas en esta altura debo reformular la pregunta de hace unas líneas, ¿Qué se logra entonces con la Academia Especial? Y justifico porque respondí bastante. Porque afirmando todo lo anterior, es preciso señalar de inmediato cómo junto al Grupo Primero, un Grupo Segundo, de semejante potencial en carga lectiva y peso evaluador, bajo la denominación de "Grupo de Legislación" acogía las asignaturas de perfil jurídico, entonces con escaso soporte doctrinal pues, sobre todo, eran conformadas por el derecho positi-

vo en las ramas procesal, penal, penal militar y de derecho administrativo especial; herramientas todas tan en consonancia ya con el campo profesional de un oficial de la Guardia Civil. Además, otras disciplinas de marcado cariz policial —criminología, criminalística, psicología aplicada, etc.— completaban el currículo formativo de aquellas primeras promociones de la Academia Especial. De manera que si hubiera de darse un retrato de aquel oficial, me atrevería a describirlo como un militar que con amplios conocimientos legales servía la función policial en ámbitos rurales, mayormente.

Mas sabido es que el tiempo las cosas muda, pocas permanecen. Así, la Orden número 157 de 3 de noviembre de 1981 por la que se aprueba el "plan de estudios para la formación completa de oficiales de la escala activa de las Armas y Cuerpos de Intendencia y de la Guardia Civil", supondría un extraordinario impulso renovador del viejo núcleo de enseñanzas que, desde la época de la creación de la Academia Especial —recuérdese, 1953—, venía subsistiendo con las mínimas modificaciones puntuales que, por otra parte, devienen imprescindibles en asunto tan cambiante y vivo como el derecho positivo. La Orden de 1981 introduce una visión esencialmente profesional en las enseñanzas que han de impartirse al oficial de carrera de la Guardia Civil, visión abarcadora, no podía ser de otra manera, no sólo de los contenidos, sino de la carga lectiva que atiende y garantiza su aprendizaje.

El cuadro que sigue y su comentario tratará de justificar cuanto se afirma (4).

CURSO	GRUPO I: CAPACITACION MILITAR	GRUPO II: PREPARACION CIENTIFICA Y TECNICA ESPECIFICA	GRUPO III: PREPARACION HUMANISTICA	GRUPO IV: EDUCACION FISICA Y DEPORTES	TOTAL	OBSERVACIONES
3º	240	556	400	200	1.396	
4º	230	636	330	200	1.396	
5º	Destinado a la especialización y práctica					
TOTAL	470	1.192	730	400	2.792	
%	16,83	42,69	26,14	14,32	100	

A)

1º El Grupo Primero, aquel compacto espacio dedicado al estudio de las unidades militares y la doctrina para su empleo táctico, sufre una doble transformación:

- a) Acorta sensiblemente su expresión lectiva, reduciéndose su carga horaria de un 50 por 100 aproximado del total de créditos, a un 16,83 por 100, por debajo ya de la dedicación jurídica, científica y humanística.
- b) Se orienta al aprovechamiento de las doctrinas operativas (tácticas y logísticas) aprendidas en la Academia General Militar, en beneficio de las misiones de seguridad que el ejercicio de la profesión demanda.

2º El Grupo Segundo, el de Técnica Profesional, goza de un crecimiento realmente extraordinario; bien puede decirse que ocupa a todos los efectos la posición hasta entonces reservada al Grupo Militar. En los ámbitos gestores de la política de personal de la Institución se tiene la certeza de que el oficial de carrera de aquel presente (comienzo de los ochenta) y futuro próximo y medio (hasta el 2000, tal vez) ha de ser, fundamentalmente, un oficial técnico. Los procedimientos de investigación del crimen en la moderna sociedad española demandan un ejercicio de policía científica que fácilmente llama obsoleto a todo –casi todo– lo anterior.

Criminología y criminalística adquieren su verdadera carta de naturaleza, su necesario peso específico en la formación que, con un notable aporte de prácticas en laboratorio, pasará a conformar el sustrato policial sustantivo de la carrera.

El tercer gran bloque de materias –el Grupo Tercero– apellidado en aquella reforma como “Humanístico”, agrupa estudios de derecho bajo un ambicioso programa en las ramas de Penal, Político y Procesal criminal, con contenidos y atención crediticia muy similar a las disciplinas de igual voz en las Facultades de Derecho. Ello supone, como no habrá pasado

inadvertido, una importantísima incorporación de la parte doctrinal de estas disciplinas (sobre todo en Político y Penal) que enriquecen extraordinariamente la formación del oficial en estos campos, demasiado apegado anteriormente a la letra del derecho positivo, al estudio de los cuerpos normativos, legales y reglamentarios más interesantes para el ejercicio profesional. Otras especialidades jurídicas –Civil, Laboral, Disciplinario– siguen cursándose en parecidas condiciones a la vigente hasta entonces.

Otro rasgo destacable de este “Tercer Grupo” lo constituye la incorporación ex novo, o el crecimiento en otros casos, de la Psicología y la Sociología; la primera con un amplio programa sobre técnicas directivas, acciones de grupo, factores en la toma de decisión, etc. En definitiva, un talante actitudinal favorecedor de la integración social, de visión de servicio a la sociedad desde la profesión.

Finalmente, siempre dentro de este Grupo Tercero, el idioma –inglés y francés– empieza a erigirse en área de rigurosa atención muy por encima del carácter de asignatura complementaria que hasta entonces había tenido.

El plan de estudios se completaba con la Educación Física, dirigida fundamentalmente a la adquisición y mantenimiento de unas condiciones necesarias para un activo desenvolvimiento profesional en ámbitos rurales y bajo exigencias importantes. Las disciplinas de judo y defensa personal completan el marco.

B) El otro gran pilar de esta reforma viene dado por la adición de un año más a la carrera, que pasa de cuatro a cinco. Se trata de un último curso en el que el ya próximo oficial añadirá a su formación generalista alguna especialidad (curso de tráfico, profesor de tiro, especial de Información, etc.) que simultaneará con prácticas en distintas Unidades, lo que le permitirá incorporarse a la profesión con una mirada más completa y madura sobre el Cuerpo a que pertenece, la praxis de sus funciones, la realidad del entorno, los engranajes del sistema.

2.2. El período 1981-2000

Finalizando la década de los ochenta, algunas consecuencias respaldan la bondad de la reforma de 1981.

Los oficiales formados bajo este plan de estudios sienten una mayor vocación —¿pre-disposición?— al estudio, a la continuación de estudios tras su carrera militar, de la que se había detectado con anterioridad. Estudios de carácter interno —cursos de especialización— y externos, esto es, universitarios.

En tal asunto, no poco tiene que ver, además de lo ya expuesto, la firma del convenio de colaboración entre la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia de 29 de julio de 1988. En su virtud los alumnos de la Academia Especial de la Guardia Civil pasaban a matricularse en las asignaturas de Derecho Penal I, Derecho Penal II, Derecho Político I y Derecho Político II como los alumnos de la UNED, en iguales condiciones a las del resto de estudiantes de dicha Universidad. Tales asignaturas serían tuteladas por profesores colaboradores de la UNED, e impartidas por éstos y profesores militares (con destino en la Academia) titulados suficientemente.

De hecho, la situación quedaba enmarcada por la exigencia de superar los alumnos las asignaturas vinculadas según los programas de la UNED, con igual calendario, fecha y hora de examen que el resto de estudiantes de aquella Universidad; es decir, la Academia Especial operaba como un centro asociado de la UNED, aunque no fuera ésta exactamente su posición estatutaria.

El convenio dio entrada a una época de extraordinaria fertilidad, de conocimiento e intercambio mutuos donde muchos tópicos se derrumbaron bajo el aire fresco de la realidad. El profesorado que acudía a la Academia descubría un tipo de alumno singular, en un ambiente de estudio y formación diferentes, con aulas de 30 plazas, tan sugestivas para el pronto conocimiento individual y el privilegio de la comunicación, así como un eficaz seguimiento del devenir docente.

Para la Academia —profesores militares y alumnos— el intercambio de métodos, la

recepción del espíritu de investigación y profundización doctrinal, etc., también supuso un antes y un después que hoy, desde la distancia de una década, quienes tuvimos la feliz oportunidad de presenciar el alumbramiento y cuidar y sostener a la criatura, seguirla en su crecimiento hasta llegar al mozo de hoy, sólo nos cabe ese sentimiento de cabal certeza, de interior satisfacción ante la obra consolidada.

A ello contribuye —y no poco, ciertamente— el encuentro periódico con muchos oficiales que, desempeñando la profesión en cualquier parte del territorio nacional, comentan haber finalizado la carrera de Derecho o estar matriculado en alguno de sus cursos, consecuencia de la inquietud surgida durante sus estudios en la Academia.

Pero los frutos más sazonados los gozará la Institución cuando, pasada otra década, aquellos alumnos hoy oficiales ocupen los puestos de mayor responsabilidad en la dirección y gestión de los destinos del Cuerpo.

El acuerdo con la Universidad Nacional de Educación a Distancia ha pasado por sucesivas prórrogas que han permitido su continuidad hasta el momento en que estas líneas se escriben; continuidad que no continuismo, pues a término de la vigencia temporal señalada para el período inicial, y de la primera prórroga (1988-1992), el Convenio acoge un nuevo esfuerzo de cooperación centrado en las asignaturas de Historia Contemporánea, Lógica, Economía y Geografía Humana que pasan a ser tuteladas por la UNED, si bien en régimen distinto que las asignaturas de Derecho, esto es, sin la exigencia de matriculación de los alumnos en las disciplinas mencionadas, aunque sí con un temario diseñado ad hoc, de clara aproximación a los contenidos dispuestos en el programa universitario y, claro está, la impartición de las clases por profesores de la Academia y de la Universidad conjuntamente.

Pero otro aspecto positivo añadiría la vigencia del convenio con la UNED: el convencimiento de la bondad del modelo de colaboración con la Universidad.

En noviembre de 1993 se firma el Convenio de Cooperación entre la Universidad

Complutense de Madrid y la Dirección General de la Guardia Civil, en cuyo marco, la asignatura Medicina Legal, tradicionalmente impartida en la Academia Especial de la Guardia Civil por profesores del Instituto de Toxicología de la Facultad de Medicina de aquella Universidad, sin otro vínculo que las relaciones de una sostenida amistad personal a lo largo de treinta años entre el titular de la cátedra, el ilustre científico don Blas Aznar, y sus discípulos, titulares ahora de las diversas actividades docentes del departamento.

Mas el tiempo no perdona: las personas pasan y quienes las suceden son sujetos de su época. En 1993, como se dice, el convenio vino a institucionalizar una relación de hecho sostenida por el empeño personal de los mantenedores de una colaboración coloreada de romanticismo en un tiempo tan opaco para este tipo de manifestaciones.

Todavía otras expresiones de colaboración se abrirán en tiempos recientes, como la que permite la impartición de los idiomas en la Academia por la Escuela Oficial de Idiomas de Aranjuez o, más nuevo aún, el reciente de

1997 entre la Universidad Carlos III de Madrid y la Dirección General de la Guardia Civil en cuyo marco se crea el Instituto Universitario "Duque de Ahumada" de Estudios de Seguridad.

Sin entrar en más detalle que sobrepasaría el objeto y el sujeto de este trabajo, sólo mencionar que la preocupación por los estudios en materia de seguridad ciudadana –prospectiva e investigación, sobre todo– ha llevado a la estipulación de convenios entre el Ministerio del Interior y las Universidades de Castilla-La Mancha, Sevilla, Barcelona y Carlos III de Madrid, todos ellos de 1995.

La línea emprendida por la reforma de 1981 alcanza otro hito nuevamente importante cuando en 1992 se sobrepasa la estructura docente interdisciplinar –consistente, recuérdese, en la reunión en Grupos (Militar, Humanístico, etc.) de las diferentes Materias– adoptándose la estructura departamental, conformándose los estudios en la Academia Especial de acuerdo con el siguiente cuadro:

**CUADRO BASICO DE MATERIAS POR DEPARTAMENTOS
(ENSEÑANZA DE FORMACION)**

DEPARTAMENTO DE METODOLOGIA DE ACTUACION PROFESIONAL E INSTRUCCION Y ADIESTRAMIENTO	DEPARTAMENTO DE TECNICA PROFESIONAL	DEPARTAMENTO DE DERECHO
<p>MATERIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - TECNICAS DE PLANIFICACION E INVESTIGACION OPERATIVA. - LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL. - TACTICA PROFESIONAL I, II Y III. <p>PRACTICAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DE CAMPO. - DE UNIDAD (TRES SEMANAS). - OPERACION CAMPAMENTO. - OPERACION CIERZO. - TIRO. - CURSO PROFESOR TIRO E.A.E. - INTERACADEMIAS (DOS SEMANAS). 	<p>MATERIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FORMACION CIENTIFICO PROFESIONAL I, II Y III. - SISTEMAS INFORMATICOS EN LA G.C. - BASES DE DATOS. SISTEMA OPERATIVO MS-DOS 6 AVANZADO. PROGRAMACION. - EXPLOTACION DATOS COMANDANCIA Y CENTRALES. - AGRESION E INTELIGENCIA I, II. 	<p>MATERIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DERECHO ADMINISTRATIVO I, II Y III. - DERECHO PENAL I Y II. - DERECHO PROCESAL PENAL. - DERECHO SANCIONADOR Y PROCESAL ESPECIAL. - DERECHO POLITICO I. - DERECHO CONSTITUCIONAL.

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES	SECCION DEPARTAMENTAL DE IDIOMAS	SECCION DEPARTAMENTAL DE EDUCACION FISICA
MATERIAS: - PSICOLOGIA I Y II. - HISTORIA CONTEMPORANEA DE ESPAÑA. - LOGICA. - GEOGRAFIA HUMANA Y ECONOMICA DE ESPAÑA. - DEONTOLOGIA PROFESIONAL. - INTRODUCCION A LA METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.	MATERIAS: - INGLES III, IV Y V. - FRANCES II, III Y IV (2º IDIOMA).	MATERIAS: - EDUCACION FISICA III, IV Y V. - FORMACION FISICA III, IV Y V.

El departamento en la estructura docente de la Academia Especial asume en lo posible el concepto de igual voz en la Universidad, pero peculiaridades de una tan específica formación requieren un diseño propio. Aquí el departamento reúne disciplinas bajo la rúbrica de una coherencia o simetría funcional con una triple virtualidad:

- Distinguir y acoger dentro del departamento de que se trate aquellas materias que participan de un nexo relacional en el origen y unos contenidos en el desarrollo.
- Resaltar el vector unitario en aquellas materias con intercomunicación de contenidos y proyección bifuncional.
- v.g.: Las materias de Derecho Penal y Derecho Procesal.
- Estrechar la comunicación y el intercambio de informaciones y seguimiento de resultados, por la adscripción departamental del profesorado que imparte las materias de un mismo sector cognoscitivo.

Con el Departamento de Metodología de Actuación Profesional e Instrucción y Adiestramiento se pretende la enseñanza y aplicación de los principios y la metodología operativa de la función policial asignada al Instituto; de ahí la rotulación y contenidos de las materias de este departamento.

Con el Departamento de Técnica Profesional se quiere dotar al alumno de los instrumentos científico-técnicos que esa función

policial demanda en una sociedad moderna. Criminología, Criminalística, Agresión e Inteligencia, Sociología, Psicología, etc., son tratadas desde una perspectiva de aplicación más que de sustrato teórico de conocimientos. La amplia señalización de créditos para las prácticas de laboratorio en estas especialidades son exponente de lo que se afirma.

El Departamento de Derecho presenta una tabla de materias jurídicas, algunas de las cuales son impartidas por profesorado de la Universidad, que constituye el otro instrumento imprescindible en un Cuerpo llamado por imperativo constitucional a velar por el libre ejercicio de los derechos ciudadanos.

Diríase que en esta parcela, junto con la humanística, se contienen las materias de mayor intensidad teórica, con un alto nivel en los contenidos (4 asignaturas concertadas con la UNED, por ejemplo).

El Departamento de Humanidades persigue, de una parte, robustecer la formación completa del oficial, añadiéndole a los fundamentos puramente técnicos los humanísticos que le aporten una amplitud de miras en su desenvolvimiento personal y profesional; de otra parte, añadir este importante soporte teórico con asignaturas de programación y carga lectiva elevadas para alcanzar un interesante equilibrio de conjunto en la carrera.

Junto a estos departamentos la Sección Departamental de Idiomas incluye el estudio obligatorio de dos idiomas a lo largo de la carrera: el inglés, como primer idioma, se erige en la asignatura con mayor crédito asig-

nado en el plan de estudios; el francés, como segunda lengua extranjera, se imparte con menos carga lectiva, pero igualmente obligatorio.

Además la formación físico-deportiva de la Sección Departamental de Educación Física aporta el sustrato físico necesario.

En la carrera se incluye la realización de una serie de cursos tales como el de Policía Judicial en el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia; el de Medicina Legal en la Facultad de Medicina de la Universidad Complutense de Madrid; el de Derecho Internacional Humanitario impartido por personal del Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de la Cruz Roja Española.

Por otra parte, la experiencia de aquel 5º curso añadido a la carrera y dedicado a prácticas en Unidades y Especialidades muestra que es preciso retomar el modelo de formación generalista en toda su extensión, pues el tratamiento teórico de algunas cuestiones resultaba escasamente atendido con los créditos asignados. De ahí que, en un reparto más racional y equitativo, algunas disciplinas se desplacen hasta este 5º año, articulándose un sistema más armónico en contenidos y equilibrado en carga lectiva.

Mención especial merece la incorporación al plan de estudios de la asignatura Deontología profesional, articulada sobre los principios de actuación de las policías democráticas del entorno occidental y los diversos textos nacionales e internacionales que las configuran (la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Instrucción particular número 1/84 sobre mantenimiento y

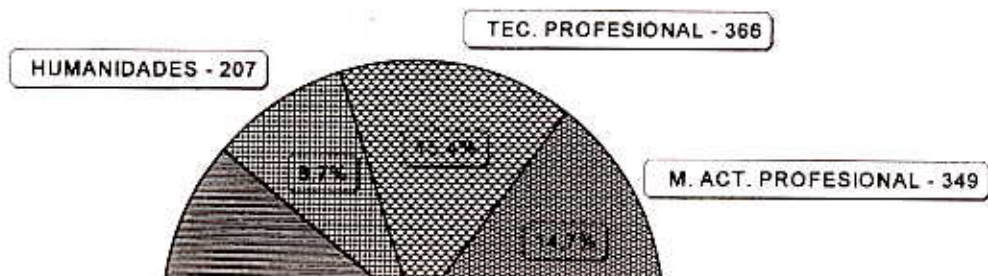
mejora de la imagen pública del Cuerpo –Madrid, 31 de enero de 1984–; Declaración Universal de Derechos Humanos –New York, 10 de diciembre de 1948–; Convención de salvaguardia de los Derechos del hombre y de las libertades fundamentales –Roma, 4 de noviembre de 1950–; Pacto internacional de derechos civiles y políticos –New York, 16 de diciembre de 1966–; Declaración sobre la Policía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa –Resolución 690, de 8 de mayo de 1979, sesión ordinaria número 31–; Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de la Asamblea General de la ONU –Resolución 169/34, de 17 de diciembre de 1979–).

Otro hito de especial trascendencia lo constituye la incorporación a la carrera, precisamente en 5º curso, de un trabajo de investigación cuyo objetivo, alcance y memoria explicativa formula el alumno finalizando 4º año. Es en ese 4º año cuando el cadete condecorador ya del núcleo fundamental de la carrera, recibe un curso de metodología de la investigación como paso previo a su propuesta de tesina. Aceptada ésta por Jefatura de Estudios, se le asigna un profesor director y comienza su labor para la que, con carácter exclusivo, se le marcan 50 horas lectivas del lienzo de créditos de 5º curso.

Finalmente, entre marzo y mayo, defenderá su trabajo en sesión pública ante un Tribunal de cinco miembros, entre los que se procura reconocidos especialistas en el tema, tema que el alumno elige sin más limitaciones que la tan abierta exigencia de sujeción a los contenidos de su carrera y un deseable aprovechamiento en el marco de la profesión.

La distribución de créditos de este Plan de estudios se recoge en el cuadro que sigue:

DISTRIBUCION DE CREDITOS POR DEPARTAMENTOS DEL 2º CICLO DE LA ENSEÑANZA DE FORMACION DE GRADO SUPERIOR EN EL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL



A modo de síntesis en esta evolución de la formación del oficial de la Escala Superior de la Guardia Civil desde sus comienzos hasta desembarcar en el momento presente podrían señalarse:

- Un tránsito in crescendo hacia la formación policial desde presupuestos básicos de milicia adquiridos en la Academia General Militar durante los dos años iniciales de carrera. Tránsito que incluye la transformación y adaptación de técnicas operativas.
- Una denodada aspiración por conseguir un equilibrio entre componentes técnicos, jurídicos y humanísticos en el perfil del oficial.
- Una interrelación con los ámbitos universitarios, de recíproco conocimiento e influencias, que predispone a una integración en áreas intelectuales y culturales en que ambos convergen.
- Un estímulo por perfeccionar y enriquecer la profesión con la realización de otros estudios universitarios, así como inculcar el hábito de la investigación.

En este sentido las promociones formadas a partir de 1981 presentan el siguiente cuadro de estudios universitarios:

CARRERAS UNIVERSITARIAS	Nº DE OFICIALES Y OFICIALES SUPERIORES QUE LAS HAN CURSADO
Doctor en Derecho	1
Licenciados en Derecho	12
Licenciados en Actividades Físicas y Deportivas.....	2
Diplomado en Magisterio	1
Diplomado en Derecho	1
Diplomados en Criminología.....	6
TOTAL	23

NOTA: Datos obtenidos del Servicio de Informática de la Guardia Civil.

Sobre estos datos tenemos que hacer las siguientes puntualizaciones:

- No todos los oficiales superiores y oficiales que obtienen un título universitario lo presentan en la oficina correspondiente para su anotación en su expediente personal.

3. A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI

En los noventa el Ministerio de Defensa advierte la necesidad de actualizar la metodología, programas y régimen de vida en la formación de los oficiales. Seguramente el asunto traía causa anterior, pues la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, de tanta importancia en el status de la familia militar, ponía ya las bases de lo que luego, en la diferente normativa de desarrollo, constituiría la más interesante renovación sistemática -no sólo de contenidos docentes- de los últimos lustros. Así el Título IV de la Ley, desenvuelto en seis capítulos y 31 artículos, define el sistema de enseñanza militar y diseña su estructura; señala misiones a los distintos centros docentes (Academias y Escuelas), estableciendo su régimen general y de gobierno; marca los sistemas de acceso y niveles de titulación exigibles; establece los criterios a que habrán de sujetarse los planes de estudio; en fin, sienta las bases que habrán de sostener los regímenes de alumnado, de evaluación y régimen interior de los centros, así como los principios que informarán todo lo relativo al profesorado militar.

Toda una batería normativa desarrollaría estos enunciados en un proceso ya casi rematado, realista y ambicioso que, como se dijo anteriormente, acomete el ámbito de la enseñanza con un enfoque sistemático en el que directrices generales de planes de estudios o los propios planes estarán en sintonía con el régimen del alumnado, con el régimen de centros o cualesquiera otras facetas que tengan que ver con el proceso formativo.

Por causas de larga y tediosa explicación, inoperante además al propósito de estas páginas, la Escala Superior de la Guardia Civil no se ve afectada por la mayor parte de aquella normativa redactada para centros, planes y alumnos de los Ejércitos, por ser la Guardia Civil un Cuerpo de Seguridad no integrado orgánicamente en aquéllos. Puede que la doble dependencia de los Ministros de Defensa e Interior tuviera que ver con el asunto, mas lo cierto es que durante unos años el cadete de la Guardia Civil se ha formado los

dos primeros cursos de carrera en la Academia General Militar con un plan de estudios —vigente desde julio de 1992— que no era específicamente el suyo; algo así como una situación de prestado basada en la ya larga vinculación (desde la creación de la Academia Especial, en 1953) al sistema y a la Academia General.

Así, durante cuatro años, se produce una situación de indefinición y expectativa en la que el oficial de la Escala Superior de la Guardia Civil se forma bajo un plan de estudios ciertamente singular: durante el ciclo primero, en la Academia General Militar, cursa estudios de un plan que lo excluye —por omisión entre los destinatarios perfectamente señalados— de su ámbito de aplicación. Durante el ciclo segundo, en la Academia Especial de la Guardia Civil, cursa los estudios del viejo plan, ampliamente comentado en este trabajo, no modificado por la Orden 60/1992, de 30 de julio, por la que se aprueban los planes de estudios para la enseñanza militar de formación de Grado Superior de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y del Cuerpo de Infantería de Marina.

Para la resolución de aspectos de régimen disciplinario, de evaluación, régimen del alumnado, etc., se ensaya una aplicación analógica de la diversa normativa que en el ámbito del Ministerio de Defensa se va produciendo; algo que en nada repugnaba la naturaleza de la enseñanza en el Cuerpo, gregaria en tantas otras ocasiones de las disposiciones sobre la materia en el seno del Ejército de Tierra.

Pero, ya se ha señalado, esta situación no podía ser otra cosa que un paréntesis de subsidiariedad y continuismo en tanto se atendía desde los ámbitos de la Institución el vacío de normativa propia.

Siguiendo el iter trazado por los Ejércitos, el 21 de septiembre de 1995, el Real Decreto 1563 expone las directrices generales de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para el acceso a la Escala Superior del Cuerpo de la Guardia Civil.

El texto, al traer causa de la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el

Régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, configura la enseñanza como un sistema unitario y progresivo, integrado en el sistema educativo general y orientado a la adecuación permanente de los conocimientos del personal del Cuerpo a las misiones a él encomendadas.

A través de su capitulación define los planes de estudios y señala su finalidad y el efecto de su superación; aborda el tema de las convalidaciones con otros estudios de sustancial identidad en contenidos y duración en el sistema general; en fin, acota por definición conceptos inexistentes hasta entonces en la enseñanza en la Guardia Civil, tales como carga lectiva, crédito o currículo.

Sólo unos meses después, el 15 de febrero de 1996, una Orden del Ministerio de la Presidencia daba carta de naturaleza al plan de estudios de la enseñanza de formación de grado superior del Cuerpo de la Guardia Civil.

Del análisis de este documento pueden extraerse dos consecuencias inmediatas:

- a) El texto recoge en el vademécum disciplinar el proceso iniciado con la reforma de 1981 y las innovaciones que sucesivamente fue incorporando hasta el momento de redactar este plan de 1996. No se trata, por tanto, de un derribo para levantar sobre el escombro el nuevo edificio; por contra, respetada la estructura y piezas principales, se abren nuevas salas que albergarán los precisos enseres para entrar con resolución en el futuro.
- b) El plan se orienta y apuesta decididamente por el siglo que sólo a un lustro de distancia llama ya a la puerta. Materias y situaciones que se vislumbran esenciales a comienzos del siglo XXI se incorporan al proyecto: así el ancho espacio reservado a la Seguridad con expresión abundantísima en la parcela de la Seguridad física (barreras, control de accesos, detección de intrusiones, protección de la información, contramedidas, etc.); así la individualización como asignatura —además de su tratamiento en los Derechos

Constitucional y Procesal— de los derechos humanos y sus garantías; así el crecimiento en el área de la Informática (aplicaciones policiales de Internet, por ejemplo), de la Criminalística (reveladores de huellas por aplicación de bacterias, espectrofotometría de absorción

atómica, cromatografía iónica, etc.), en fin, del crimen organizado.

Tal vez con mayor alcance, la imagen de los nuevos cuadros estructurales, avise al lector cumplidamente de mis últimas palabras y de otras no escritas por mor de no resultar prolijo.

MATERIAS OBLIGATORIAS COMUNES

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
1º	MATEMATICAS	Matemáticas.	9	7	2	Sucesiones y series. Funciones de una variable. Integración. Funciones de varias variables. Probabilidades y estadística; variables aleatorias; esperanza matemática; muestreo; ensayo de hipótesis; regresión lineal; correlación.
1º	ELECTROMAGNETISMO	Electricidad y Electromagnetismo.	9	7	2	Electricidad. Teoría de circuitos. Campos electrostáticos y electromagnéticos. Fenómenos electromagnéticos. Ondas electromagnéticas. Máquinas y equipos eléctricos.
1º	INFORMATICA	Informática Básica y Sistemas Operativos.	6	3	3	Introducción a la Informática. Organización, estructura y servicios de los sistemas operativos. Gestión y administración de memoria y de procesos. Sistemas de ficheros. Lenguajes. Aplicaciones.
1º	FUNDAMENTOS DEL DERECHO	Teoría del Derecho.	4	3	1	Principios Generales del Derecho. Instituciones Generales del Derecho.
1º	ETICA	Ética.	6	5	1	Concepto de Ética. Deber moral y de la ley. Valores Normativos. Las Reales Ordenanzas como norma moral y como norma positiva. Aspectos jurídicos de la Defensa Nacional.
1º	INGLES	Lengua Inglesa I.	9	7	2	Formación básica en la descripción de la lengua inglesa. Teoría y práctica del inglés.
2º	ELECTRONICA	Electrónica I.	9	7	2	Circuitos electrónicos. Transmisores. Amplificadores. Fuentes de alimentación. Modulación. Electrónica analógica. Introducción a la electrónica digital.
2º	HISTORIA DEL SIGLO XX	El Mundo Actual I.	6	6	0	Evolución de la historia mundial y española en sus diversos aspectos, desde la primera guerra mundial. Historia militar: evolución de la historia militar.
2º	INGLES	Lengua Inglesa II.	6	5	1	Formación básica en la descripción de la lengua inglesa. Teoría y práctica del inglés.
2º	HISTORIA DEL SIGLO XX	El Mundo Actual II.	3	3	0	Tratadistas militares. Modelos estratégicos. Introducción a la Geopolítica y a la Geoestrategia. El nuevo orden internacional.
2º	RELACIONES INTERNACIONALES	Relaciones Internacionales.	6	5	1	Teoría de las relaciones internacionales. El movimiento organizativo internacional. Integración supranacional. Los programas de cooperación. La administración internacional. Las FAS españolas en el contexto internacional (Pactos, Tratados, OTAN, UEO, Operaciones de mantenimiento de la Paz).
2º	SOCIOLOGIA	Técnicas de Investigación social.	3	2	1	Técnicas estadísticas aplicadas a la investigación social. Métodos cuantitativos y cualitativos.

MATERIAS OBLIGATORIAS ESPECIFICAS**Cuerpo de la Guardia Civil**

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
1º	TACTICA	Organización y Táctica Terrestre I.	6	5	1	Teoría de la organización: principios, relaciones funcionales. El Ejército de Tierra: necesidad y estructura. La Fuerza. El apoyo a la Fuerza. Introducción a la Táctica. Factores de la decisión. Estudio del factor físico y humano.
1º	SISTEMAS DE ARMAS	Mecanismos, Máquinas y Sistemas mecánicos.	6	5	1	Teoría general de mecanismos y máquinas: Análisis cinemático y cálculo estático y dinámico.
		Sistemas de Armas Terrestres I.	6	4	2	El armamento como elemento de la acción. Armas portátiles de uso individual. Armas portátiles de uso colectivo. Transmisiones. Explosivos. Minas. Agresivos químicos. Protección.
1º	TOPOGRAFIA	Topografía I.	6	3	3	Coordenadas. Planimetría. Curvas de nivel. Cartografía. Sistemas de proyección. Mapas militares: concepto, utilización y procedimientos. Aparatos topográficos.
1º	SOCIOLOGIA	Sociología Militar.	3	2	1	Teorías sociológicas. Modelos sociológicos. Las élites. Sociedad y FAS.
2º	TACTICA	Táctica Terrestre II.	9	8	1	Doctrina: la Guerra, Estrategia, Táctica y Logística, principios y procedimientos, elementos y formas de acción, medios, material y equipos. La maniobra. Táctica: las Armas, sus características y formas peculiares de la acción, maniobra y procedimiento de combate. Introducción a la logística operativa.
2º	SISTEMAS DE ARMAS	Motores Térmicos.	8	5	3	Motores térmicos alternativos: fundamentos, características, accesorios y dimensionamiento. Estudio particular de los motores de gasolina y diesel. Motores térmicos rotativos. Turbinas. Tipos. Regulación.
		Sistemas de Armas Terrestres II.	3	2	1	El fuego como forma de la acción. Armas medias y pesadas de: Infantería, Caballería y Artillería. Ingenieros: explosivos, ingenios y artefactos. Transmisiones: Sistemas de mando y comunicaciones.
2º	TOPOGRAFIA	Topografía II.	3	2	1	Cartografía: técnicas gráficas para dibujo y reproducción de planos y mapas. Interpretación de mapas. Teledetección y cartografía asistida por ordenador.
2º	INVESTIGACION CRIMINAL	Introducción a la Criminología	3	3	0	El fenómeno delincriminal: Causas y fenomenología. Procedimientos e instrumentos de la investigación criminal.

MATERIAS OPTATIVAS COMUNES

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
2º A	MATEMATICAS	Estadística Aplicada.	3	2	1	Técnicas estadísticas: de las ciencias sociales y de las tecnologías.
2º A	INFORMATICA	Informática Aplicada.	3	2	1	Sistemas de información, Informática aplicada a la gestión. Informática tecnológica y operativa.

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
2º B	ECONOMIA POLITICA	Economía Política.	3	2	1	Ciencia de la economía. Factores de producción. Dinero y precios. Doctrinas económicas. Relaciones económicas internacionales. Economía nacional. Hacienda pública: gasto y presupuestos.
2º B	POLITICA DE DEFENSA	Política de Defensa.	3	2	1	Directiva de Defensa nacional. El Plan Estratégico Conjunto. El Objetivo de Fuerza Conjunto. El Objetivo de Fuerza del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.
2º C	SEGUNDO IDIOMA	Segundo Idioma.	6	4	2	Comprensión y expresión oral y escrita del segundo idioma. Teoría y práctica.

NOTA: Los alumnos tendrán que elegir una asignatura del grupo A y otra del grupo B o la del grupo C.

MATERIAS OPTATIVAS ESPECIFICAS

Cuerpo de la Guardia Civil

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
2º	SISTEMAS DE ARMAS	Propagación de Ondas.	3	2	1	La propagación de ondas en el medio natural. Influencia del suelo, troposfera e ionosfera en las bandas de radio.
		Tecnología Bioquímica.	3	2	1	Agresivos bioquímicos. Protección y descontaminación. Defensa NBC en el ámbito de la batalla terrestre.
2º	LOGISTICA	Seguridad e Higiene.	3	2	1	Salud y seguridad en las unidades militares. Enfermedades y accidentes laborales. Normas sobre seguridad y medidas de protección.
2º	COMUNICACION Y RELACIONES PUBLICAS	Comunicación y Relaciones Públicas.	3	2	1	Técnicas de expresión oral y escrita. Relaciones individuales y colectivas. Técnicas de comunicación.

NOTA: Los alumnos tendrán que elegir una asignatura de entre las que se ofrecen en este curso.

Acerca de los cuadros que preceden inmediatamente estas palabras, si entiendo preciso extenderme en alguna consideración.

De entrada advertir que el plan de estudios de 1996 rompe el modelo que desde 1953 regía los estudios de los cadetes de la Guardia Civil en la Academia General Militar. Recuérdese que aquellos dos años iniciales se desenvolvían bajo un plan de estudios y consiguiente programa temático absolutamente idéntico, común con la generalidad de los cadetes del Ejército de Tierra. Pues bien, por primera vez el plan de estudios de la enseñanza de grado superior de la Guardia Civil, con los dos años primeros cursados en la Academia General Militar, dispondrá para

ellos de unos contenidos propios, sobre todo en el curso segundo. Esto es, el cadete de la Guardia Civil estudia en la Academia General Militar materias incluidas en el plan de estudios de los Cuerpos Generales del Ejército y materias exclusivas del plan de estudios propio. Con ello obtendrá, primero y fundamental, la formación militar que se pretende; los conocimientos científicos suficientes para afrontar las exigencias profesionales, después; formación humanística que permite la disponibilidad de la carga lectiva en la Academia Especial, precisamente para la especialización.

Tal especialización queda de manifiesto en el nuevo cuadro departamental que sigue, referido, claro está, a los cursos 3º, 4º y 5º.

MATERIAS OBLIGATORIAS

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
3º	INVESTIGACION CRIMINAL	Criminología I.	3	3	0	Tipología delictiva. Delincuencia juvenil. Prostitución. Delincuencia extranjera en España. La estadística criminal.
		Criminalística I.	7	5	2	Fundamento científico. Los medios de identificación. Métodos y Sistemas (Lofoscopia, Fotografía, Video, etc.).
3º	INFORMATICA	Ofimática y Comunicaciones.	3	1	2	Aplicaciones ofimáticas. Comunicaciones y redes.
3º	SEGURIDAD	Seguridad e Inteligencia I.	4	3	1	Teoría general de las amenazas. Riesgos actuales. Terrorismo y lucha contra el terrorismo. Teoría de la información. El ciclo de inteligencia: fases.
		Seguridad Física I.	6	5	1	Normativa de seguridad. Barreras físicas. Control de accesos. Detección de intrusiones: principios y sistemas de detección. CCTV. Intensificadores de luz. Termografía. Centralización de alarmas. Evaluación de sistemas. Especificaciones.
3º	DERECHO ADMINISTRATIVO	Derecho Administrativo Especial I.	7	7	0	La Administración Pública, sus actos y procedimiento. Organización administrativa española. Reglamento de Armas y Reglamento de Explosivos.
3º	DERECHO PENAL	Derecho Penal I.	6	6	0	Introducción y teoría jurídica del delito. Teoría jurídica del delito, consecuencias jurídicas.
3º	DERECHO POLITICO	Derecho Político I.	4	4	0	El Estado. La Constitución y las formas políticas. Democracia representativa y estado de partidos. Historia constitucional española e introducción al actual régimen constitucional.
3º	DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO	Derecho Internacional Humanitario.	3	3	0	La normativa internacional del Derecho Internacional Humanitario. Asilo y refugio. Fuentes del Derecho de los conflictos armados. Los sujetos combatientes. La protección de los prisioneros de guerra. Protección de la población civil y de los bienes culturales.
3º	PLANIFICACIÓN E INVESTIGACION OPERACIONAL	Planificación e Investigación Operacional.	5	4	1	Método del planeamiento operativo. Metodología de investigación operativa. Posibilidades operativas de las Unidades reunidas de la Guardia Civil.
3º	TACTICA	Táctica Profesional I.	5	4	1	Principios y funciones de la actuación policial. Organización de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en Europa. La organización territorial de la Guardia Civil y servicios generales.
3º	HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS	Historia de la Guardia Civil.	3	3	0	Creación de Carabineros y Guardia Civil. Primera organización. La Década Moderada. La crisis del Régimen isabelino. El sexenio revolucionario. La Restauración. La Guardia Civil del siglo XX. Dictadura y República. Guerra Civil. El régimen del General Franco. Fusión con Carabineros. Misiones, funciones y organización de la Guardia Civil. El Estatuto personal del Guardia Civil.
3º	INGLES	Lengua Inglesa III.	5	3	2	Formación básica en la descripción de la lengua inglesa. Teoría y práctica del inglés.

MATERIAS OPTATIVAS

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
3º	INVESTIGACION CRIMINAL	Sistemas Avanzados de identificación.	3	1	2	SAID (Tratamiento informatizado de huellas dactilares). Almacenamiento, recuperación y tratamiento de imágenes sobre reseña fotográfica. ADN (Huella genética). Identificación de locutores por su voz. Espectrofotometría de infrarrojos (fibras, pelos, etc.).
		Balística Forense.	3	1	2	Bases de datos. Balística interna. Balística externa. Balística de efectos. Balística identificativa. Distancia de disparo. Otros estudios. Informes periciales.
		Preventología Delincuencial.	3	2	1	Priorización y racionalización en el nombramiento de servicios. Actitud, despliegue y actividades de la fuerza. Acciones encaminadas a conseguir la colaboración ciudadana y aparición de una red de colaboradores. Planes de cooperación con Policías Locales.
3º	SEGURIDAD	Seguridad Aplicada.	3	2	1	Seguridad aeroportuaria; de plantas y transportes nucleares; de centros productores de energía; penitenciaria; bancaria; hospitalaria; Fábricas y depósitos de armas y explosivos; industrias de la Defensa; grandes edificios; actos especiales.
3º	INFORMATICA	Informática Avanzada.	3	2	1	Compilación. Gramáticas. Análisis léxico, sintáctico y semántico. Bases de datos y gestores de bases de datos.
3º	FILOSOFIA DEL DERECHO	Derechos Humanos y Ordenamiento Jurídico.	3	3	0	Fundamento filosófico de los derechos humanos. Teoría jurídica. Análisis económico de los Derechos humanos. Sociología de los derechos humanos. Régimen jurídico.
3º	ECONOMIA POLITICA	Gestión de Recursos.	3	3	0	Objeto y problemas de la economía. Economía nacional. Economía del sector público. Planificación, dirección y gestión empresarial.
3º	SEGUNDO IDIOMA	Segundo idioma.	3	2	1	Comprensión y expresión oral y escrita del segundo idioma. Teoría y práctica.

NOTA: Los alumnos tendrán que elegir tres asignaturas y obligatoriamente el segundo idioma, si lo eligió como optativa en 2º curso.

MATERIAS OBLIGATORIAS

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
4º	INVESTIGACION CRIMINAL	Criminología II.	3	3	0	Las drogas: definiciones, clases, tráfico. Investigación y prueba. La comunidad internacional contra la droga: Acuerdos y Convenios.
		Criminalística II.	3	1	2	Inspección ocular: principios, recogida y tratamiento de muestras. Grafística. Investigación de automóviles.
		Medicina Legal (Curso).	3	2	1	Identificación de las personas. Tanatología. Patología. Toxicología. Sexología. Psiquiatría. Prácticas de laboratorio.
4º	INFORMATICA	Informática de Gestión.	3	2	1	Teoría y práctica de bases de datos. Técnicas y utilidades de sistemas operativos. Programación
4º	SEGURIDAD	Seguridad e Inteligencia II.	4	3	1	El Servicio de Información de la Guardia Civil. La información en la Guardia Civil. Organización y documentación del SIGC. El PPI. Normativa sobre materias clasificadas. Terrorismo contemporáneo. La Comunidad internacional en la lucha contraterrorista. Acuerdos y convenios en materia de lucha contraterrorista.
		Seguridad Física II.	6	5	1	Protección de personas. Protección de la información. Contramedidas.

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
4º	DERECHO ADMINISTRATIVO	Derecho Administrativo Especial II.	6	5	1	Administración Fiscal. Legislación económica, financiera y tributaria nacional e internacional.
4º	DERECHO PENAL	Derecho Penal II.	7	7	0	Delitos contra las personas. Delitos contra la propiedad, colectividad y seguridad del Estado.
4º	DERECHO PROCESAL	Derecho Procesal.	6	4	2	Ordenamiento procesal penal. Derecho Procesal.
4º	DERECHO POLITICO	Derecho Constitucional.	5	5	0	El Estado democrático en el seno del Estado de Derecho. Monarquía y Corona. Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
4º	TACTICA	Táctica Profesional II.	5	3	2	Planificación, dirección e impulsión de los servicios en Línea y Compañía. Empleo de las unidades y medios anti-disturbios. Unidades de la Guardia Civil en servicios de seguridad. Explosivos.
4º	PEDAGOGIA	Metodología y Documentación.	3	3	0	Teoría del método científico: método hipotético deductivo. Técnica de investigación: técnica de recogida de datos. Observación directa. Observación indirecta. Técnica de análisis de los datos. Diseño experimental. Método correlacional. Diseños cuasi experimentales.
4º	INGLES	Lengua Inglesa IV.	6	3	3	Descripción detallada y científica de la lengua inglesa. Teoría y práctica del inglés.

MATERIAS OPTATIVAS

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
4º	INVESTIGACION CRIMINAL	Análisis Pericial de Documentos.	3	1	2	Grafología. Análisis de manuscritos, firmas, máquinas de escribir y documentos.
		Reveladores avanzados.	3	1	2	Revelado de huellas por deposición en vacío. Revelado de huellas por aplicación de bacterias. El D.F.O. La fluorescencia aplicada a la detección de huellas. Reveladores físicos y químicos.
		Aplicaciones Experimentales en Criminológica.	3	1	2	Espectrofotometría de absorción atómica (residuos disparo, medio ambiente, etc.). Cromatografía iónica (detección de explosivos y medio ambiente). Microscopía electrónica.
4º	DERECHO PENAL	Delincuencia Económica y Organizada.	3	3	0	Perspectiva criminológica. Perspectiva jurídica: sistema económico constitucional. Derecho penal económico: presupuestos y concepto. Caracteres. Principios. Límites. Contenidos. Análisis jurisprudencial. Perspectiva jurídica: participación. Codelincuencia. Asociacionismo criminal. Tráfico de drogas. Terrorismo.
4º	INVESTIGACION OPERATIVA	Teoría de la Decisión.	3	2	1	Teoría de la utilidad. Grafos. Programación lineal y dinámica. Decisión: bajo riesgo e incertidumbre. secuencial, colectiva y múltiple.
4º	ECONOMIA POLITICA	El Gasto público.	3	3	0	Organos administrativos de ejecución del presupuesto. Ejecución del presupuesto: procedimiento de gasto, procedimientos de pago, procedimientos de intervención. Gestión de gasto de personal. Gestión de gastos contractuales.
4º	SEGUNDO IDIOMA	Segundo idioma.	3	2	1	Comprensión y expresión oral y escrita del segundo idioma. Teoría y práctica.

NOTA: Los alumnos tendrán que elegir dos asignaturas y obligatoriamente el segundo idioma, si lo eligió como optativa en 3º curso.

MATERIAS OBLIGATORIAS

Curso	Denominación de las materias	Asignaturas en que se diversifica la materia	Créditos anuales			Breve descripción del contenido
			Totales	Teóricos	Prácticos	
5 ^º	INVESTIGACION CRIMINAL	Policía Judicial.	3	3	0	La función de policía judicial en el ordenamiento jurídico español: aspectos penales, procesales y criminológicos.
5 ^º	INFORMATICA	Informática Profesional.	3	2	1	Servicio informático profesional. Aplicaciones. Centrales.
5 ^º	SEGURIDAD	Seguridad e Inteligencia III.	4	3	1	Técnicas y procedimientos operativos para la obtención de información.
5 ^º	FILOSOFIA DEL DERECHO	Deontología Profesional.	3	3	0	Sociedad y modelo profesional. Código ético-profesional: fuentes nacionales e internacionales.
5 ^º	DERECHO ADMINISTRATIVO	Derecho Administrativo Especial III.	11	9	2	Normas administrativas complementarias. Protección a la naturaleza, Circulación y Transportes. Normativa de Régimen Interno.
5 ^º	DERECHO PENAL	Derecho Sancionador.	4	4	0	Derecho penal y Procesal Militar. Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.
5 ^º	PSICOLOGIA	Psicología Social.	4	4	0	Psicología ambiental. Hacinamiento y conducta. La agresión. La comunicación. El liderazgo. El comportamiento colectivo. El rumor. El comportamiento en los desastres.
5 ^º	POLITICA DE DEFENSA	Defensa Nacional.	5	5	0	La Guardia Civil en la Defensa Nacional: Defensa civil y Protección Civil. Planes civiles de emergencia. Situaciones de crisis.
5 ^º	INGLES	Lengua Inglesa V.	9	6	3	Comprensión y expresión oral y escrita de la lengua inglesa. Inglés técnico.

A modo de síntesis del conjunto del plan (ciclo 1^º en la Academia General Militar y ciclo 2^º en la Academia Especial), tal vez resulten orientadoras las consideraciones siguientes:

- Una visión mejor delimitada del papel del Cuerpo de la Guardia Civil en el campo de la Defensa Nacional.
- Una renovación profunda en materia de seguridad con la incorporación de estudios importantes en la parcela de la seguridad física y sus diversas aplicaciones a través de las prácticas en el polígono de experiencias de seguridad del campus de la Academia Especial.
- Una renovación notable en el campo de la criminalística dirigida, sobre todo, al estudio de las técnicas e instrumental, todavía experimental en muchos casos, que las sociedades demandarán de su policía científica. Otro tanto de la informática.
- Una preocupación manifiesta por el asentamiento de los idiomas como espacio fundamental de los estudios en la Academia.

- Una continuadora convicción del necesario reflejo de las Humanidades en el perfil profesional y actitudinal del futuro oficial. De ahí el estudio de asignaturas como Historia del siglo XX (El Mundo Actual I y II), Relaciones Internacionales, Técnicas de Investigación Social, Sociología Militar, Comunicación y relaciones públicas, Psicología, etc.
- El mantenimiento en interés y cuota de la carga lectiva para los grandes bloques permanentes de Derecho y Metodología de la actuación profesional e Instrucción y Adiestramiento.
- La incorporación de materias optativas (de 2^º a 4^º de carrera) como surco inicial por donde encauzar las preferencias que luego cristalizarán en el currículo profesional.

Ciertamente, el aprendizaje de técnicas, conocimientos, saberes pertenecientes a tan amplio espectro como el ejercicio profesional demanda de un oficial de la Escala Superior

de la Guardia Civil, está reclamando una componente intelectual notable que vertebre tan cualificada formación. No parece excesivo en tal asunto suponer que la selección que los estudios previos al ingreso en la profesión, oposición incluida, produce en el grupo postulante resulta suficiente y garantizadora. El joven que llega a la Academia ha demostrado los niveles requeridos para cursar estudios universitarios, con el plus, ya mencionado, de la oposición superada.

Pues bien, por dadas estas condiciones, se abre uno de los "asuntos" de más difícil determinación, por lo oblicuo de las encontradas posiciones que concurren. Ese manejo de conocimientos, que nos "producirá" un oficial, ese armazón formativo sobre técnicas y procedimientos debe llevar a una meta, producto cumplido de objetivos de formulación previa. Esa meta, eficazmente escaneada mediante el análisis en profundidad de tales objetivos y su nivel de satisfacción a través del instrumento que lo sirve, esto es, el plan de estudios, debe permitir adjetivar el modelo: Generalista o Especialista. He aquí el meollo del conflicto primero. ¿Qué necesita y pretende al respecto la Institución?

A mi juicio, determinada la Escala Ejecutiva por la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, y concebida ésta en los términos y las modalidades de acceso en que lo está, la apuesta por una formación generalista del oficial de la Escala Superior cobra nuevos argumentos.

Si la Escala Superior, y por tanto sus integrantes, está llamada a cubrir el desempeño de los cometidos operativos de nivel superior, así como los extra o supraoperativos (gestión de recursos humanos y materiales desde la planificación y objetivación de resultados a partir de unidades tipo Comandancia; desempeño de órganos staff y de asesoramiento técnico en los altos niveles de dirección; seguimiento y control de la adecuación de las líneas de actuación de la Institución a las directrices gubernamentales; etc.), los pilares de toda esa madeja de responsabilidades deben cimentarse en ese período formativo. Naturalmente no podrá descuidarse, antes bien

garantizarse, el completo dominio de aquellas capacidades que todo oficial de un Cuerpo de Seguridad del Estado, concretamente del oficial de la Guardia Civil, debe adquirir y saber ejercitar profesionalmente, con resultados evaluables, en los empleos de teniente y capitán.

No se trata de formar un teórico, con un amplio soporte de actitudes abiertas a la cobertura de posteriores grados y destinos en detrimento de su cualificación inmediata para los empleos de oficial, no. Por contra, se trata de formar un oficial que, además de conocer —y muy bien, por cierto— las exigencias profesionales para el mando de Puestos de Responsabilidad Principal señaladamente conflictivos, u otras unidades de compromiso profesional importante en el mando de teniente; de conocer y ejecutar con diligencia notable los cometidos que un capitán de la Guardia Civil está obligado a desempeñar, además, nunca en lugar de, haya sido formado también en actitudes y capacidades que le permitan la incorporación de otros saberes, el acceso a las evoluciones profesionales desde unas bases de aproximación conceptual abiertas, donde escasos campos tecnológicos, jurídicos o criminológicos no puedan ser abordados y resueltos por carecer de sustrato conceptual bastante. Aquí y ahora entiendo la precisa necesidad de algunas menciones, de cuya elementalidad, en aras de mejor comprensión, pido disculpas al lector.

Quiero pensar, por ejemplo, que un oficial de la Escala Superior además de operar con soltura las transmisiones o la tecnología informática de dotación en unidades, puede y debe haber sido formado en los fundamentos físicos o electrónicos de dicho material. Otro tanto en temas de vehículos, armas y explosivos, instrumental de seguridad en general. ¿Y cuál es la necesidad objetiva de tal cualificación? Pues tan importante como que el oficial de la Escala Superior, luego ya oficial superior, va a ocupar con frecuencia destinos específicamente volcados a la gestión de este material, donde los criterios técnicos que apoyen o decidan una determinada opción de compra, de adjudicación y utilización, etc., resultará determinante.

Si de preparación jurídica tratamos, son conocimientos suficientes al oficial aquellos que le permiten desenvolverse profesionalmente con exquisita observancia de la legalidad, especialmente, claro está, en los ámbitos constitucional, procesal y penal. Dicho de otro modo, el conocimiento del derecho positivo con el que instrumentalizar su diario quehacer al servicio de la seguridad ciudadana, con un añadido: la normativa de carácter interno, tan unida a la función de mando en estos escalones: regulación de pabellones, permisos, situaciones, etc., todo ese entramado de difícil sistematización y actualización que solemos encuadrar bajo la expresión "Régimen interior". Esto es lo conveniente, más bien lo imprescindible. Pero de cara a su carrera futura, a ulteriores empleos, situaciones y destinos, ¿es suficiente para el oficial de la Escala Superior? Seguramente no. Más allá del conocimiento de ese instrumental de trabajo que encierra el derecho positivo, su formación ha de extenderse a la actitud en la constancia del estudio jurisprudencial, con bases conceptuales capaces de su interpretación correcta y su incorporación al ejercicio profesional; la dimensión de su capacidad en lo jurídico no puede conformarse con el aprendizaje del derecho positivo y su equipaje —¿lastre?— de temporalidad. Su mente ha debido labrarse en el período formativo con el hondo arado que deja el surco en besana para recibir nuevas cosechas: conocer el proceso político-jurídico de la formación de la norma, su calidad de respuesta a la demanda o necesidad social, la intrínseca composición interna —los elementos sustanciales— de la norma, en fin, un dominio conceptual apriorístico sobre aquello que a lo largo de sus 30 años de ejercicio profesional le permita acometer el estudio y reflexión de las normas más allá del mero escaparate de la literalidad.

Otro tanto en aspectos humanísticos de la Criminología o la Psicología, supone rebasar —y no pretendo extenderme más en asuntos de meras ejemplificaciones— el concreto estudio de tipos y situaciones para alcanzar por elevación nuevas formulaciones sólo intuidas por el mundo de la ciencia en aquel período de formación en el que se sentaron bases

suficientes para acoger las innovaciones con la naturalidad intelectual que permite la continuidad sin rompimientos.

Permitaseme el simil informático, esclarecedor para el supuesto: dejar su mente como un disco duro debidamente formateado para recibir nuevos avances asistido por un procesador flexible capaz de incorporar la información que llega sin rechazo de programas incompatibles con la configuración del sistema.

4. FORMACION EN VALORES ¿QUE VALORES?

A tiempo ya de encaminar estas líneas a su punto y final, uno no puede olvidarse que todo lo dicho desde planos objetivos va dirigido a la formación de una profesión especial, y expresamente renuncio a teorizar sobre los individuos sujetos por vínculos de las llamadas relaciones de especial sujeción.

En la búsqueda del profesional completo como teniente de la Escala Superior de la Guardia Civil deberían exigirse unas cualidades de índole moral e intelectual anteriores a su formación en la Academia y unas actitudes y capacidades fruto de su formación. Hablamos, pues, del tan traído y llevado currículo oculto.

Entre las primeras, la tantas veces mencionada de la vocación. Tal vez, con la necesaria desmitificación de unas profesiones tenidas por vocacionales frente a otras, o en demérito de otras que no lo son, cuestión ésta bastante contestada en las sociedades actuales, tampoco debe acomodarse la afirmación de una actitud vocacional singular a esa pretensión adocenadora y gregaria de no admitir diferencias. Diferencias existen, y no cabe pregonar una igual predisposición, talante, o sentido del desarrollo de la personalidad en unas y otras profesiones. La militar, por tanto la de Guardia Civil, debe ser elegida no tanto desde la ilusión cuanto del conocimiento y aceptación de su nivel de exigencias, de la incidencia del estatuto personal, con la renuncia a ciertas actitudes o vicisitudes sobre otras profesiones en las que no caben limitaciones "ad initio". La vocación existe, es un

conjunto de sentimientos y actitudes que predisponen el ánimo al compromiso, y el voluntarismo para determinadas formas de concebir y ejercer una profesión, y al hacerlo, lograr el propio desarrollo de la personalidad como individuo.

Mas no debe identificarse ilusión con vocación, aunque un poso de la primera enriquezca los componentes de la segunda. Diríase que vocación, en un sentido actual conlleva, sobre lo emocional, índices importantes de reflexión y de certeza en la dificultad y criterio para superarla; de racionalidad en la confianza en uno mismo para enfrentar y resolver los asuntos del concreto desempeño profesional; deseo de gastar su tiempo en aquello que identificamos con el modelo de vida apetecido y asumible del amplio catálogo posible.

Vocación que, en el oficio militar, presenta una importantísima dimensión de servicio y disponibilidad en grados e intensidades seguramente mayores que en otras muchas profesiones. No olvidemos que la visión calderoniana de la milicia —“Aquí la más principal hazaña es obedecer...”— no ha sido demasiado desteñida por la evolución de la carrera militar en un largo período de siglos. Seguramente el militar de hoy, el oficial desde luego, ha de profundizar mucho más en las ciencias, conocimientos y saberes que tengan que ver con su oficio, pero sin perder nunca el norte de su voluntariedad y ánimo, libremente ejercido, para llegar a la profesión. De ahí que, repitiéndolo, señale otra vez el esqueleto del sentido moderno de la actitud vocacional: reflexión, racionalidad, aceptación desde el conocimiento, distinción y exaltación preferencial entre las opciones posibles.

Una amplia corriente de pensamiento en torno al tema que me ocupa, interrelaciona cuestiones de metodología docente, pedagógicas por tanto, con la motivación que predisponen el ánimo a la elección de esta profesión. Por considerar que no debe enseñarse, sino enseñar a hacer, cuestión que en buena medida compartimos, se llega al enunciado de la vocación sobrevenida, es decir, la que se construye durante la formación, negándose la sentida precisamente para elegir.

Ciertamente, todos cuantos de una u otra

forma hemos ocupado parte de nuestro trabajo —querría decir de nuestra vida sin que sonara a tópico ni artificio— en la formación de profesionales hemos sentido la necesidad de revisarnos frecuentemente e interrogarnos sobre la perversión de caer en un modelo teórico. Claro es también que las prácticas en unidades afectan directamente el núcleo vocacional, lo apuntalan y consolidan, o lo resignan si se descubre en estas experiencias primeras la cara ácida del error en la elección. Entiendo más la vocación sobrevenida como un plus que como causa. Y es que, a fuer de repetitivo, insisto en un concepto actual de vocación militar: conocimiento y reflexión sobre las dificultades y limitaciones personales que conlleva la profesión, aceptación y criterio para saber y entender la profesión como es, afán de desarrollo de la personalidad en el marco elegido, en definitiva vocación como compromiso.

En este orden, volviendo a la inicial afirmación de este apartado, apuntar como valores anteriores a la formación aquellos que el proceso de selección debe buscar (humanos, psicofísicos, éticos y culturales) entre los candidatos.

Sobre este planteamiento, tan subjetivo, pero en alguna medida objetivable, señalar la extraordinaria importancia de una selección esmerada y técnicamente bien resuelta para llevar a las filas de los Cuerpos de Seguridad personas con un talante humano, psicofísico, ético y cultural adecuado a la difícil misión del ejercicio policial, aun para la cotidianidad.

Los Servicios encargados del diseño profesional vienen a coincidir en las circunstancias siguientes:

Se ha de seleccionar a personas flexibles intelectualmente y tolerantes ante fanatismos, puesto que, en primer lugar, el criterio actuarial no va a ser el propio sino el de la norma legítimamente aprobada y, en segundo lugar, ha de prestar las funciones propias sin discriminación alguna con respecto a ciudadanos de ideologías, credos y actitudes diversas, e incluso, antagónicas.

A este respecto, también el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986 comenta: “La activa e

intensa compenetración entre la colectividad y los funcionarios policiales hace aflorar una serie de principios que, de una parte, manifiestan la relación directa del servicio de la Policía respecto de la Comunidad y, de otra, como emanación del principio constitucional de igualdad ante la Ley, la imparcialidad y la evitación de cualquier actuación arbitraria o discriminatoria" (Preámbulo II.a).

Han de estar dotados de un cociente intelectual adecuado y equipados con un sólido bagaje cultural, toda vez que no han de estar desconectados ni desfasados con relación a las inquietudes políticas, económicas, sociales y culturales de la mayoría del cuerpo social y, además, han de estar habilitados para poder asimilar correctamente los conocimientos profesionales que les puedan ser impartidos.

Estos requisitos condicionantes (humanos; psicofísicos; éticos y culturales) de los que han de estar dotados los agentes de la autoridad pueden potenciarse durante la formación básica y la de perfeccionamiento, pero tal como se desprende de la filosofía de la Ley Orgánica han de ser ya poseídos en el momento de la selección, pues de lo contrario difícilmente podría perfeccionarse lo que no se posee previamente.

Es por ello obligatorio que los responsables de la selección pongan al servicio de la misma los medios personales e instrumentales idóneos para llevarla a cabo de acuerdo con el espíritu de la Ley Orgánica aquí predicado.

De otra parte, los cometidos de orden público llevarán a situaciones complejas que obligan a seleccionar individuos estables emocionalmente y equilibrados en actuaciones límite.

Por la propia naturaleza de las cosas, los instrumentos científicos adecuados para captar aspectos tales como el cociente intelectual y las actitudes psico-éticas están enmarcados en las ciencias psicológicas (tests de personalidad, tests cuantitativos, etc.).

El nivel de conocimientos que el aspirante posee en torno a las realidades a las que ha de servir (ciudadanos, sociedad y Estado) puede llegar a obtenerse, aunque sea aproximadamente, a través de pruebas teórico-prácticas correspondientes a las disciplinas

sobre Ciencias jurídicas, sociales, antropológicas y de la naturaleza.

Para finalizar, no puedo ni debo callar unas recientes e interesantísimas declaraciones (5) del General Faura, Jefe del Estado Mayor del Ejército, en su visita a la Academia General Militar, en noviembre de 1997. Digo que no debo ni puedo, porque su lectura me produjo esa extraña e infrecuente sensación de compartir en todo, absolutamente todo, las ideas expuestas, y no quisiera hurtar al amable lector que hasta aquí ha tenido la paciencia de seguirme del excelente material que citaré, armado con un rigor y exposición difícilmente perfectibles. Tras afirmar el General Faura que "el Ejército está realizando la mayor transformación de los últimos cien años", señala que el ejercicio del mando en el siglo XXI se debe basar en unos valores que hagan compatibles los conceptos de tradición y modernidad. En su opinión, ello debe traer consigo la incorporación a nuestro código ético de una serie de valores universales, como son la lucha contra la injusticia, la solidaridad con los pueblos oprimidos o azotados por el odio y la miseria, la defensa de los derechos humanos, entre otros. "Conjugar valores tradicionales, como el espíritu de servicio, la disciplina, la subordinación, con valores respecto a los derechos humanos -afirma el JEME- es lo que intenta el decálogo del nuevo estilo de mando", para terminar presentando el citado decálogo del nuevo estilo de mando.

1. Principio de respeto a la dignidad de la persona: Manifestar un profundo respeto a la dignidad de la persona en todas sus actuaciones.
2. Principio de liderazgo: Conseguir el apoyo y la cooperación de sus subordinados por el prestigio adquirido con su ejemplo y preparación.
3. Principio de espíritu de equipo: Desarrollar el espíritu de equipo para lograr la acción eficaz del grupo.
4. Principio de delegación y responsabilidad: Ejercer la responsabilidad y delegar las funciones en el nivel adecuado.
5. Principio de disciplina: Practicar y exigir

la disciplina como valor que obliga a todos por igual.

6. Principio de iniciativa y creatividad: Actuar con iniciativa y fomentar la creatividad de los subordinados.

7. Principio de conciencia y comunicación: Mantener una comunicación veraz y oportuno, compatible con la seguridad.

8. Principio de competencia profesional: Adquirir una sólida competencia profesional para un mejor servicio al Ejército.

9. Principio de capacidad de adaptación: Desarrollar la capacidad de adaptación a diferentes misiones y escenarios.

10. Principio de evolución permanente: Mantener una actitud abierta para impulsar los continuos cambios que afecten al Ejército.

Por ese futuro estilo de mando bien merece apostar. Desde el más rotundo convencimiento lo hago, persuadido de acertar de pleno. Con tal convicción concluyo.

NOTAS:

(1) Vid Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices generales de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para acceso a las Escalas Superior y Ejecutiva del Cuerpo de la Guardia Civil y Orden de 15 de febrero de 1996 por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación de grado superior del Cuerpo de la Guardia Civil.

(2) Vid Régimen del alumnado, publicado mediante Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de diciembre de 1996.

(3) Situación sostenida en el Reglamento Militar del Cuerpo (Artículo 1º). Vid Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878, Ley Adicional a la Constitutiva del Ejército de 19 de julio de 1889, Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, Ley 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.

(4) El cuadro y algunas ideas están tomadas del estudio del General Morales Villanueva, a la sazón Comandante, bajo el título "Proyección intelectual del oficial de Academia" (Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil número 30, págs. 141 a 156).

(5) Revista Armas y Cuerpos de la Academia General Militar. (Suplemento nº 155, 28 de noviembre de 1997, páginas 6 y 7.)

REFLEXION DESDE LA ECONOMIA SOBRE EL DESASTRE

JUAN VELARDE FUERTES

Profesor Emérito de la
Universidad Complutense de Madrid

LOS acontecimientos de 1898 precisan, para su comprensión más adecuada, no prescindir de lo que sucedía en cuestiones económicas en los tres escenarios que entonces habían entrado en una abierta confrontación frente a España: el norteamericano; el antillano y filipino; finalmente, el peninsular, en cuanto reacción por lo sucedido.

LA ECONOMIA NORTEAMERICANA ANTE 1898

Los Estados Unidos de América reunían, en aquel entonces, tres circunstancias económicas que no es posible pasar por alto. En primer lugar, gracias al triunfo de la Unión sobre la Confederación, se había eliminado una especie de veleidad separatista y libre-cambista perfectamente imbricada con la economía abierta del Reino Unido y con las proposiciones de David Ricardo. Los Estados Unidos, con Lincoln y el General Grant a la cabeza, decidieron constituirse como una potencia proteccionista de primer orden. Las enseñanzas de Federico List y su *Sistema nacional de economía política* y de su discípulo Carey orientarán a la política económica norteamericana hacia un mercado interior en una fortísima expansión apoyada por las bayonetas del Ejército y los cañones de la Armada. Para eso, en primer lugar, a costa de indios y mexicanos, era necesario ampliar el mercado interior, provocando una fuerte colonización dirigida hacia el Oeste, que sería atendida por una expansión industrial colosal en el Este y en la región de los Grandes Lagos. Unas infraestructuras poderosas de transportes —para la navegación fluvial, y para comunicar los Grandes Lagos con el Atlán-

tico, así como para facilitar los enlaces ferroviarios entre el Atlántico y el Pacífico— se unían a unas no menos poderosas, y tecnológicamente muy nuevas, infraestructuras de comunicaciones —el papel de Edison fue fundamental—, que hicieron posible que los mercados financieros de Nueva York enlazasen con rapidez con los puntos neurálgicos de la actividad industrial, agrícola y comercial del país, por una parte, y con Londres, por otra. Chorros gigantescos de capitales, de inmigrantes y de ciencia y tecnología del mundo europeo se dirigían hacia Norteamérica. Según muy recientes estimaciones de Angus Maddison, en 1892 el Producto Interior Bruto por cabeza norteamericano, en paridad de poder adquisitivo, superó al británico, que hasta entonces había sido el más alto del mundo.

Las grandes líneas estratégicas y diplomáticas norteamericanas estaban claramente establecidas. Con el apoyo a Juárez contra Maximiliano mostraron que no estaban dispuestos a tolerar que la Santa Alianza, o sus descendientes, se acercase al mundo norteamericano. Como se enseñará en el famoso ensayo *Ariel*, del uruguayo Rodó, los Estados Unidos no tenían empacho alguno en considerar al ámbito hispanoamericano todo como una zona complementaria de expansión económica y política exclusiva. Un choque con Gran Bretaña, en relación con Canadá, hubiera sido costosísimo. Por tanto, el imperio británico en el siglo XIX se contempla como un rival que tiene que ser respetado, aunque no se le ame. De todas maneras, en 1895, y en relación con una disputa en la frontera entre la Guayana británica y Venezuela —en el fondo lo que latía era la cuestión de las minas de oro descubiertas en la región—, el tío Sam enseñó los dientes lo suficientemente ante John Bull como para que éste, entretenido por el conflicto de África del Sur, retrocediese y, en el fondo, reconociese la doctrina Monroe. Las minúsculas presencias de franceses, daneses y holandeses en el Caribe no planteaban ninguna cuestión seria.

Se tenía conciencia mutua de que era imposible que desde bases tan pequeñas pudiera inquietarse al coloso en su crecimiento. Pero

no sucedía lo mismo con España. La Confederación ya había comprendido que el azúcar y el tabaco —incluso el poco café que se recolectaba— completaban el panorama de sus propios productos tropicales, sin entorpecerlos esencialmente. Con tenacidad, como una especie de ampliación de la compra de la inmediata Florida, Washington planteó ante Madrid la adquisición de Cuba.

Los tiempos habían cambiado. Lo que era posible con facilidad en los tiempos del Antiguo Régimen, era difícilísimo tras la Revolución Francesa y el Romanticismo. La bandera, los himnos, la sagrada tierra de la patria, adquirieron una significación nueva. En España un intento de vender Fernando Poo a Gran Bretaña, que en la práctica la ocupaba, provocó una violenta campaña de prensa y un fortísimo clamor popular. Clarence fue rebautizado como Santa Isabel de Fernando Poo.

La guarnición española en el Caribe, y sobre todo en Cuba, pasó a ser muy numerosa. Polavieja hablaría de que su retirada debía combinarse con un robustecimiento de lo hispano frente a lo anglosajón en la línea México-Cuba, para defender a los países centroamericanos. Sin embargo, la comunicación masiva y barata entre el Atlántico y el Pacífico de Norteamérica tendría que hacerse, con el gasto en infraestructuras que fuera preciso, a través precisamente de Centroamérica. Goethe, en sus conversaciones con Eckerman, lo había percibido con certeza. Nicaragua y la entonces parte panameña de Colombia quedaron bajo la mira de los Estados Unidos. La presencia española era incómoda para algo que la expansión económica de esta nación parecía demandar imperiosamente. Esto es, el tío Sam no había detenido la ampliación de su esfera de influencia en Hispanoamérica, y allí se había topado con la incómoda chinita en su zapato de las Antillas españolas.

Veamos otro panorama. Tras llegar al Pacífico, Norteamérica comenzó a soñar que ése debería ser un ámbito específicamente suyo. Tras una serie de tratos con los monarcas Kamehameha, Hawai pasó a su zurrón. Antes, a cañonazo limpio, el comodoro Perry había obligado a los japoneses a abrir sus

puertos al tráfico, provocando la caída del shogunado y una enorme trepidación política, económica y cultural en el Imperio del Sol Naciente. Estados Unidos, asimismo, comenzó a preocuparse por su presencia en China. También observó que en el Pacífico, aparte del arco británico que desde Hong Kong, Malasia, Singapur y Borneo se apoyaba en Australia y Nueva Zelanda, constituyendo una realidad inexpugnable, y de la presencia limitada a un borde de esta situación, por parte de Francia en Indochina, Portugal en Macao y Timor, y Holanda en Indonesia, se iniciaba una presión creciente alemana. El nuevo Imperio nacido en 1870 no quería estar ausente de la gran pitanza económica que asomaba entonces en el Pacífico y que hoy vemos que se afianza con claridad. Libros como el de Thery, *Le Peril jaune*, parecían indicar que era necesario estar presente en aquel despertar económico y diplomático de Asia. Más al norte, tras cruzar y dominar vastísimos territorios asiáticos, las tropas del zar llegaban a Vladivostock. Una vez comprada Alaska, no preocupaba demasiado en Washington esta expansión, porque los conflictos con los ingleses de la India, con los chinos y con los japoneses y sus bases de Corea impedían que Rusia hiciese mucho más que un inicio de intentar metabolizar aquellos territorios asiáticos continentales gigantescos que había ocupado. Quedaba España. En el asunto de Borneo y Joló parecía claro que había retrocedido ante Gran Bretaña. En el de las Carolinas, pieza clave de la enorme extensión de la Micronesia con el archipiélago español de Palaos, era aún más claro su retroceso ante Alemania. Las rebeliones de los moros eran sofocadas con dificultad desde Manila. Un nacionalismo de nuevo cuño, orientado, además, por corrientes espiritualistas relacionadas con lo que hoy se suelen denominar las *religiones de liberación*—la secta *cultorum*, el paramasónico Katipunán y una influencia evidente de la colonia china, y sus asociaciones secretas, con fuerte carga religiosa—, hacían vacilar el dominio español en el archipiélago filipino. Pero España controlaba, además de Palaos y Carolinas al sur, y de Filipinas al oeste, las Marianas, con la

extensa isla de Guam, al norte. Este triángulo podía complicar muchísimo la expansión en el Pacífico de Norteamérica, sobre todo si la débil España tenía que ceder ante una potencia europea o asiática en ascensión. También en Asia España era incómoda, aquí sobre todo, paradójicamente, por su extrema debilidad. Quedaba claro a Washington que sólo ventajas podrían derivarse del dominio de la línea San Francisco-Honolulu-Guam-Manila y prolongarla desde aquí a China. No debe olvidarse que nada más concluirse el Tratado de París, al mismo tiempo que Norteamérica se dedica a sofocar el alzamiento del general Aguinaldo en Filipinas, exige, por boca de Hay, secretario de Estado, el régimen de puerta abierta en China y la igualdad de trato en relación con otras potencias, en especial con Japón, que con la paz de Shimonoseki se había convertido en la gran potencia dominante en el Celeste Imperio.

Aparte de todo esto, en vísperas del conflicto con España vemos cómo prosigue en Estados Unidos la política de expansión industrial y financiera con una serie de acciones monopolísticas muy importantes. Es el momento en que vemos acercarse al cenit a Rockefeller—petróleo—, a Carnegie—acero—, a Morgan, banca y ferrocarriles. En el terreno del azúcar, el gran monopolio—*trust*— es el de la Sugar Refineries Co., que se refugió en 1891 en Nueva Jersey, y liquidó, desde este nido de toleradas o amparadas actividades monopolísticas, a buena parte de las refineries independientes. En 1890 nació la American Tobacco Co., que sobre todo pasó a controlar el mercado de los cigarrillos. La ley McKinley de 1890 acrecentó fuertemente las tarifas arancelarias. En 1897, como señala Akerman, "la legislación republicana en Estados Unidos era mucho más proteccionista que la de Bismarck". Protección y monopolio reinaban en una economía en acelerado crecimiento. Al mismo tiempo, como nos enseña la obra clásica de Wesley C. Mitchell, *Business cycles*, eran los momentos en que Estados Unidos abandonaba el bimetalismo. La plata iba a ser desmonetizada y Norteamérica adoptó el patrón oro. La aguda crisis económica de 1893 había provocado conflic-

los sociales muy graves en 1894. Pero en 1897, una excelente cosecha, que coincidió con una pésima en Europa, causó la chispa que provocó la recuperación. Hasta 1907 no volvería a sentirse el pavor de una recesión.

Esta es, pues, una síntesis de la economía colosal con la que ibamos a enfrentarnos. Nada menos que ochenta millones de ricos norteamericanos iban a dar buena cuenta del ejército expedicionario, que era respaldado por unos diecinueve millones de pobres españoles.

LA ECONOMIA DE LAS ANTILLAS O UNA TENSION INTOLERABLE

Cuando nos enfrentamos con el significado económico de las Antillas en nuestra economía, debemos comenzar por señalar que con la Revolución Industrial adquieren un papel nuevo, al formar parte de un imperio español creado dentro de un marco nacionalista y romántico concorde con tal industrialización. Es decir, este neoimperio no tiene absolutamente nada que ver con el imperio español que, nacido a finales del siglo XV, se había terminado de esfumar con la emancipación hispanoamericana en los primeros años del siglo XIX. La economía imperial que durante trescientos años reinó en ella, vive bajo otras reglas que la que se recrea sobre todo durante el reinado de Isabel II. Forma parte esta expansión colonial de un entramado que Mon y Bravo Murillo encajarán económicamente con la Península.

En la economía conjunta en la que se producía este fenómeno destacaba, como pieza ultramarina preciadísima, Cuba, y lo hacían en menor medida Puerto Rico y Filipinas, y prácticamente nada suponían ni las posesiones situadas en los otros dos vértices del triángulo español del Pacífico con Filipinas —Marianas con Guam en uno al Norte y Carolinas y Palaos en el meridional—, ni Fernando Poo y Annobón en el Continente negro. La guerra de África afianza la situación como territorio español de los presidios de Ceuta y Melilla. Las disposiciones llamadas de *puertos francos* de Bravo Murillo originan una consolidación muy fuerte de los inte-

reses económicos de Canarias con los de la Península.

La economía española era pobre y deseaba crecer. En 1850, para 100 el PIB real por habitante de España en dólares Geary Khamis 1990, Alemania tenía 112; Francia, 130; Estados Unidos, 173, y Gran Bretaña, 205. Por lo que se refiere a las Antillas, de la conjunción de esta pobreza con el ejemplo general que se observa en Europa, con la sensación colectiva de que se había actuado en los Virreinos americanos de manera harto generosa, con un proteccionismo industrializador que comenzó a asentarse gracias al triunfo de los moderados en 1843, saldrá un modelo que, en el fondo, lo que desea es emplear las posesiones españolas, y muy especialmente a Cuba, para enriquecer a la metrópoli. Cuba y Puerto Rico, así como Filipinas, deberían ayudar a que las industrias catalana y vasca, e incluso otros sectores protegidos, industriales, de los servicios y agrícolas, crecieran. En las Antillas lo que debe cosecharse no debe competir con lo que se recoge en la metrópoli. Por su productividad altísima, tendrá que ser capaz de colocar esas producciones —café, que muy pronto entrará en una franca decadencia, azúcar y tabaco en primerísimo lugar— en los mercados internacionales, a pesar de que las compras que efectúa en los mercados españoles, a causa de las disposiciones arancelarias proteccionistas, se sitúan incluso muy por encima de las cotizaciones internacionales. Esto es, las Antillas, dentro del régimen económico creado en el siglo XIX, tienen una relación real de intercambio que empeora progresivamente.

Inmediatamente surgen planteamientos independentistas. Al estudiarlos, como en el caso del puertorriqueño Hostos, e incluso en el del cubano Martí, se observa que en los primeros pasos de estos movimientos, los nacionalistas de las Antillas españolas parecen aceptar la idea de una federación con España, siempre que se tuviera libertad en la política económica. Pero en la concepción de entonces, que no era precisamente la de los siglos XVI y XVII, esto tenía que rechazarse. Eramos dueños de las posesiones de

Ultramar, como cuestión fundamental, para extraer de ellas hasta el último real o la última peseta aprovechable. Por eso tenían que fracasar las conversaciones entre Hostos y el general Serrano, y por eso la Paz de Zanjón fue, sencillamente, una tregua. Los independentistas en más de una ocasión se acabaron tiñendo de anexionistas a Norteamérica. Como ya se ha anotado la Confederación y el conjunto de los Estados Unidos nunca habían ocultado su deseo de comprar Cuba.

La metrópoli, sin embargo, aportaba algo muy importante a la posibilidad de que en las Antillas se generase riqueza. En primer lugar, un orden jurídico y, derivado de él, protección frente a las eventuales agresiones exteriores y, por supuesto, ante la posibilidad de un levantamiento negro, hipótesis nada despreciable tras lo sucedido en la isla de Santo Domingo.

En segundo lugar garantizaba la existencia de una masa considerable de mano de obra esclava que no fue libertada totalmente hasta 1882. Las condiciones en que trabajaban los negros esclavos eran muy duras. Se observa en el texto de Francisco de Cárdenas, *Estado de la población y del trabajo en las islas de Cuba y Puerto Rico*, leído en forma de informe a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en las sesiones de 16 y 23 de noviembre de 1869, la síntesis de unas muy interesantes noticias sobre el estado de la población y del trabajo en Cuba y Puerto Rico tras un interrogatorio que había sido mandado abrir por parte del Ministro de Ultramar, por Real Decreto de 25 de noviembre de 1865. En el texto de este trabajo de Cárdenas podemos observar "la triste condición a que las mismas leyes" someten a los esclavos. Era obligado "citar con este motivo las disposiciones de los reglamentos que obligan al esclavo a trabajar durante la zafra hasta dieciséis horas diarias, aun en los domingos y días festivos; las que permiten castigarlo con prisión, grillete, cadena, maza, cepo o azotes que no pasen de veinticinco, o del número que señalen las instrucciones del amo; las que señalan el alimento y el vestido a que tienen derecho; las que les prohíben salir de las fincas y visitar los esclavos de otras sin permiso expreso

de los dueños de ambas y licencia escrita, fechada y con sus señas particulares; las que autorizan a todos los habitantes para detener a los esclavos que no lleven consigo este documento, y otras varias". La presencia española no sólo garantizaba el mantenimiento de la situación, sino que, como decía Joaquín González Estéfani —un comisionado cubano que compareció para proporcionar esta información, acompañado de Manuel de Amón y otros, hasta alcanzar un número de dieciséis informantes—, es capaz de evitar un alzamiento negro, eterna pesadilla en la región. Dice el texto de Cárdenas que estos informantes habían señalado "que los 370.553 esclavos que existen en Cuba y los 41.000 de Puerto Rico, todos sin educación religiosa, predispuestos al vicio y a la vagancia, con instintos salvajes y abierta oposición a la raza blanca, no pueden convertirse de repente en hombres libres, sin el peligro de que juntos con los 466.680 de la misma clase libre y raza de color que pueblan ambas Antillas —se refiere a Cuba y Puerto Rico— conciban el pensamiento de hacerse señores del territorio y aun expeler de él a los que fueron sus dueños".

Los productores de azúcar y tabaco, pues, y todo el entramado industrial y de servicios que dependía de ellos, pedía a España no sólo la garantía del mantenimiento de los esclavos, sino la seguridad ante un alzamiento negro. Por eso, el poderoso Círculo de Hacendados comenzó a acariciar nuevas posibilidades ante la unanimidad mundial contra la trata y la esclavitud, y ante la posibilidad de que la emancipación se produjese y que se provocasen con ella, como indica Francisco de Cárdenas, "desastres en el país..., porque los negros no habituados al trabajo espontáneo no se acostumbran fácilmente a él, desde que saben que son libres o van necesariamente a serlo, sin ningún esfuerzo por su parte, y se entregan a la ociosidad y a los vicios, ocasionando una paralización general en la industria y una perturbación profunda en el orden moral y en el económico, como sucedió en Jamaica". Por supuesto que esta opinión tenía un fondo de verdad, como muchos años después expondrá Rottenberg en su

ensayo *ocio y trabajo en la isla Antigua*. De ahí que se pensase en la llegada de trabajadores asiáticos, cuya suerte era, asimismo, muy dura. Cuatro comisionados opinaban que era necesario reformar el reglamento vigente de los contratos de estos culis, chinos en su inmensa mayoría, para "prohibir el uso del opio, prevenir y resolver afirmativamente la cuestión... sobre si el consignatario es responsable del maltrato que los asiáticos padecen a bordo; que no debe obligárseles a salir de la isla a sus propias expensas, después de terminados los contratos, ni sujetarlos a trabajo forzoso por el tiempo necesario hasta ganar el precio del pasaje; que suprimida ya la pena de azotes, que antes podía proponérseles disciplinariamente, deben conservarse las que hoy se usan de grillete, cepo y descuento del haber mensual, pero sin emplear en premios el importe de estos descuentos y aumentando en un peso el salario mensual; que no deben permanecer en el país los asiáticos cumplidos no reenganchados; y que convendría formar un fondo especial, reteniendo un 10 por 100 del precio de las transferencias de estos trabajadores, a fin de pagar su pasaje de regreso". El general Rivero, Dulce, y el Regente de la Audiencia de La Habana, optaron "por la conservación de las penas corporales". España, en fin, debería ser la que garantizase esta llegada de inmigrantes asiáticos que China, asustada ante las noticias que llegaban a aquel imperio sobre el trato recibido, decidió cortar.

Desde 1883 triunfaba la presión de la Sociedad Abolicionista, que se unía a mil planteamientos derivados del krausismo. Como consecuencia la Administración española, tras declarar la libertad de los esclavos, se mostró incapaz de garantizar una mano de obra barata. Los lazos económicos con la metrópoli se desanudaban.

Simultáneamente, volvían a aparecer vinculaciones con una emigración empresarial y para mandos intermedios de bastante importancia, llegada de Cataluña, del resto del Levante español, incluidos las islas Baleares, y de la cornisa galaico-asturiana montañesa. Son comerciantes, y ganan los márgenes de intermediación sin importarles si son españo-

las o foráneas las mercancías que expenden. Por tanto, no ven ventajas en la independencia, o en la anexión. Frente al Partido Liberal Autonomista en Cuba o al Partido Liberal Reformista, fundado en 1870 en Puerto Rico por Luis Muñoz Rivera y que era el partido de la "gran familia puertorriqueña" al que se vincularon los hacendados y exportadores, estos comerciantes se vinculan en Cuba a la Unión Constitucional y en Puerto Rico al Partido Incondicional Español o Español Sin Condiciones.

Estos comerciantes españolistas, igual que los banqueros, a veces emanación de los mismos, solían ofrecer unos créditos caros, lo que irritaba aún más a los hacendados. Como a su postura se unen los funcionarios públicos, en general bastante ineficaces y muy corrompidos, la reacción de estos hacendados se endurece más aún. Naturalmente, esta burocracia corrompida desea que continúe todo igual.

Las grandes fincas tienen una fuerte capitalización, permitida por las economías de escala, y suelen integrarse verticalmente en los procesos de la industria alimentaria. Se aplican técnicas muy modernas: la máquina de vapor y el transporte por ferrocarril, hasta el punto de que el primer camino de hierro que existió en España fue el La Habana-Guines, en 1837. Todo esto hace nacer una Banca muy poderosa, pero también las actividades financieras enlazan con las de otros países, como las de la isla de Saint Thomas y, claro es, las de los propios Estados Unidos.

Los medios de transporte llevan los productos tropicales mencionados a los cinco grandes mercados de Estados Unidos —el esencial—, de la Península, de Gran Bretaña, de Francia y también al de Alemania, que crece con rapidez. En el de la Península, la alianza familiar del santanderino Antonio López con los Bru catalanes en la Transatlántica, introduce otro elemento de complicación en las relaciones entre Madrid y las Antillas.

El final parecía estar escrito desde 1895. Los intereses catalanes eran, como se ha señalado, cada vez más fuertes. Los grandes hacendados, a partir de 1881, con la liberación de los esclavos, veían en España poco

más que una potencia que reducía sus ingresos reales. Desde el arancel Mon de 1844, habían de comprar productos y servicios peninsulares, y lo fundamental de sus ingresos, en tabaco y azúcar, se percibía en los Estados Unidos y a precios internacionales. Cánovas daba la impresión de haber cedido ante Inglaterra en el conflicto de Joló y Borneo y ante Alemania en el asunto de las Carolinas hasta merecer aquel apóstrofe de un Costa que se daba cuenta con clarividencia de que, como vemos ahora, el eje económico del Pacífico superaría al eje económico del Atlántico: "No tienen valor (Cánovas y los otros dirigentes de la Restauración) ni para soñar". Quizá conociese Costa lo sucedido años antes con la propuesta de Sinibaldo de Mas de que ocupáramos Macao, y del abandono de la conquista de Formosa propuesta por el cónsul Cevallos.

Ahora no podía hacerse nada. Existían demasiadas contradicciones. Por una parte, se intentó paliar, como ya se ha señalado, el problema negro con la llegada de culis chinos a Cuba tal como solicitaba el mencionado Círculo de Hacendados. Pero desde 1895 no había alternativa importante al estallar de nuevo la guerra. Como señala Moreno Fraguas, ésta "nació con un cierto matiz popular, obrero y de clase media, y una fuerte campaña de captación de los sectores negro-mulatos y campesinos. Pero, casi de inmediato, tuvo el apoyo de toda la sociedad criolla incluyendo a quienes se habían alineado en el Partido Liberal Autonomista o en el Partido Reformista, ante la ausencia de otra opción política factible". Antonio Cánovas del Castillo se quedó sin margen ninguno de maniobra. Se refugió en la expresión de combatir "hasta el último hombre y la última peseta". Si no hubiese sido asesinado, honradamente creo que no hubiera podido hacer otra cosa que intentar mantenerla.

EL COMPLEMENTO DE FILIPINAS

Por lo que se refiere a Filipinas, es evidente que su significación es muchísimo más reducida que la de las Antillas. Por supuesto que antes de la Revolución Industrial ésta había

sido muy grande. La economía del Extremo Oriente enlazó con la europea, a partir de aquella globalización económica que ya existía desde el siglo XVI, no sólo a través de portugueses y holandeses —los ingleses se incorporarían fundamentalmente desde el siglo XVIII y los franceses tenían únicamente un papel complementario—, sino del enlace de Filipinas con América por un lado, sobre todo con Acapulco-Veracruz, y por otro con el de Filipinas con China. Pero a partir del imperio de Isabel II, sus características podrían enmarcarse en siete puntos. El primero, la alta densidad de la población malaya, con un componente complementario chino y otro religioso musulmán en muchas zonas de Filipinas, que dificultaron las posibilidades de crear una cultura homogénea hispanofilipina, capaz de consolidar los lazos económicos. La alta densidad de población planteó, asimismo, problemas muy serios derivados de perturbaciones en el nivel de consumo de la misma. El segundo punto es que todo esto se complica por la existencia de cultivos tropicales con poco mercado peninsular —el abacá, el tabaco, la copra—, que tenían, sin embargo, que abrirse camino en todo el mundo. Esto explica —tercer punto— que surgiesen vinculadas a esta situación grandes empresas capitalistas relacionadas con grandes fincas, como ocurría, por ejemplo, con la Compañía General de Tabacos de Filipinas, que se relacionaban, además, con entidades financieras importantes, como el Banco Hispano Colonial. El cuarto punto es el de la preocupación española por mantener abiertas las comunicaciones regulares con el archipiélago filipino. Esto es lo que explica la participación española en la Compañía Universal del Canal de Suez —desde 1868—1869 se percibe un complemento técnico muy interesante en esta empresa— y el juego de la Transatlántica en estas comunicaciones. El quinto punto se relaciona con el automático incremento con la India, lo que produjo que los buques de esta *carrera de Filipinas* traían trigo que se embarcaba en puertos hindúes con destino a la Península. Cánovas del Castillo, para proteger sobre todo a los trigueros castellanos de la cuenca del Duero, hundió este tráfico. El

sexto punto viene determinado por el papel notable que en la Administración local filipina tuvieron los frailes, casi siempre con eficacia escasa, pero sí con mucha influencia, asunto complicado porque los funcionarios enviados desde España pasaron a tener un altísimo nivel de corrupción. Todo esto provocaba, en una población poco hispanizada, fenómenos crecientes de rechazo, y en los españoles que allí residían, una reacción antiseparatista fortísima, que se acabó por manifestar en relación con el proceso y ejecución de Rizal, como probó Ramón Salas Larrazábal. El séptimo punto es la importancia de Barcelona como conexión de la economía peninsular y de la filipina.

Todo era tan frágil que casi nada más firmada la paz de Biac-na-bató todo se vino al suelo con celeridad. Cavite fue un punto final, sin embargo, sólo parcial, porque precisamente por las características de estos enlaces económicos, no evolucionaron hacia rupturas rígidas y drásticas.

Norteamericanos, cubanos y filipinos, de consuno, deshicieron el que he llamado neoimperio colonial español de Isabel II. Aunque esto pudo parecer una tragedia también en el terreno material, ¿realmente lo fue? Conviene aclararlo.

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA TRAS EL 98

El problema económico va a estar subyacente debajo del proceso histórico que a partir de 1898 se ha desarrollado entre nosotros. Nada menos que es la constitución de una economía industrial española bien trabada en el *capitalismo nacional* que tanto le gustaba a Ortega como nos ha desvelado Antonio Elorza. La Banca, con un sólido apoyo del Sector Público —intervencionismos, estatificaciones, proteccionismos que ascienden desde el Arancel de Guerra de 1891 a un auténtico nacionalismo económico derivado directamente de Schuller y explicado entre nosotros por Pedro Gual Villalbí y Antonio Robert, cartelizaciones inauguradas en 1896 con la constitución de la Unión Española de Explosivos y generalizadas a partir de la aparición en 1907 de la Central Siderúrgica de Ventas a

más de un crédito fácil, o lo que es igual, barato, y una moneda fiduciaria desde 1883—, creó esta economía nacional progresivamente industrializada.

Después de todo conviene saber cómo reacciona un pueblo que, como sostuvo Nietzsche y repetía Ortega, "había querido ser demasiado", a partir del momento en que se convence de que es muy poco en muchos aspectos, aunque, eso sí, en una pugna quijotesca con los Estados Unidos, una nación que, como acabamos de señalar, más que le duplicaba en producción por habitante y le cuadruplicaba en población. No se puede olvidar lo que José María Jover, sobre tal reacción, indicó en una reciente conferencia pronunciada en el Castillo de la Mota, bajo el título de *Reflexiones españolas tras el 98*. En España, por supuesto que se produjo tras 1898 tal reacción y que existió una ideología enlazada con ella. Para Jover ese fenómeno fue triple, y cortó en seco un mensaje que quizá venía del pesimismo unido a los análisis de la decadencia española efectuada por Cánovas del Castillo. Por una parte, se produjo con Rafael Altamira, quien señala cuánta firmeza tiene eso que es España en su célebre *Historia de España y de la civilización española*, que pronto se completará con su *Psicología del pueblo español* y su *Historia del Derecho Español*. A su lado hay que poner en este sentido a Juan Maragall, quien desde Cataluña y sus horizontes progresivamente prósperos abre otras perspectivas al resto de la nación con su *Oda a Espanya* y su *Himno Ibérico*. Finalmente hay que citar a Rafael María de Labra, quien, al preferir la nacionalidad española a la cubana, ya mostraba un talante claro en relación con nuestro futuro, pero que en su intervención en el Senado el 17 de julio de 1901 expuso cómo España, dentro del marco europeo, ocupaba un puesto que, a la fuerza, le proporcionaría pingües rentas diplomáticas.

En 1898, asimismo, se publicó *El colectivismo agrario español*, de Joaquín Costa, una especie de colosal intento de basar ideológica —y casi me atrevería a decir que antropológicamente— el regeneracionismo. Asimismo en 1898 se produjo un fenómeno universitario

novísimo. La Universidad de Oviedo inició ese año la Extensión Universitaria, integrándose de modo admirable en la sociedad.

¿Y en lo económico, que es lo que sucedió? Casi habría que sintetizarlo indicando que comienza una afanosa búsqueda de cambio de nuestra economía. Analicemos, pues, lo que sucede a partir de la asunción de la Jefatura del Estado por parte de la Regente María Cristina de Habsburgo-Lorena. Sea por imitación de la política económica alemana, o por otros motivos, lo cierto es que el período de la Regencia, que se inicia en 1890, se abre con el triunfo del proteccionismo. Pero eso no es lo único que sucede. Para explicar aún mejor lo ocurrido en el período 1890-1913, es preciso añadir una profunda conmoción sociopolítica. Por el Tratado de París —en realidad un *diktat* norteamericano— desaparece el pabellón español de la mayor parte del Ultramar isabelino. Sin embargo, es bien visible que eso va a ir acompañado de una muy fuerte reacción intelectual —pensemos en la Generación del 98, en el modernismo, en la consagración de la Institución Libre de Enseñanza, en el Premio Nobel para Cajal y en la creación de la Junta para la Ampliación de Estudios en 1907— y económica. Los protagonistas sucesivos en este último sentido serán Raimundo Fernández Villaverde, que con su reforma hará posible que aparezca, alrededor del año 1900, la Banca privada española; Amós Salvador, responsable del Arancel de 1906, o Arancel Salvador, con el que se reafirma el proteccionismo integral de modo clarísimo, sobre todo con su revisión al alza en 1911; finalmente, Antonio Maura, que a partir de 1907 incrementa el proteccionismo tradicional hasta entonces, con dosis muy fuertes de corporativismo, de cartelizaciones, de intervencionismo del Estado y de medidas populistas relacionadas con las condiciones de vida de los trabajadores.

El modelo pretendía un rápido crecimiento de nuestra economía. Si entonces se hubiesen publicado, con cierta rapidez, las cifras de las magnitudes macroeconómicas, se hubiese visto cómo en vez de convergencia con otros países se lograba divergencia. Si no se derrumbó más nuestra economía se debió a

las exportaciones de minerales basadas en unos incrementos enormes en sus producciones.

Esta composición de fuerzas expansivas —las de exportación— y contractivas —la de una energía nacional cara y de unos aranceles y mecanismos interventores de tipo cada vez más agobiador en nuestra economía de mercado— se agazapa detrás de la atonía que presenta nuestra economía en el período.

El siglo XX entró bajo la influencia de un político importantísimo por los resultados que va a dar desde el punto de vista de la economía, Raimundo Fernández Villaverde. Este ministro se encuentra con un hecho que es básico y fundamental. Si contemplamos el balance del Banco de España cuando está acabando el siglo XIX y, por supuesto, en el momento en que se produce el fracaso del 98, vemos que en el activo del mismo existe una cifra muy alta de anticipos entregados al Tesoro. Tales anticipos se debían a que el sistema tributario no fue capaz de recaudar todo lo que la guerra en el Caribe, en el Pacífico y con los Estados Unidos había exigido. Este hecho fundamental, y claro es, estos anticipos que concedió el Banco al Tesoro, se encuentran en el activo del Banco. En el pasivo se anota el incremento de la circulación fiduciaria. La más somera comprobación de las cifras mostraba que eran muy altas las sumas prestadas por nuestro Banco emisor. Era necesario poder reducir tan considerable débito de la Hacienda Pública. Para ello era preciso tranquilizar los mercados porque se sospechaba que el Tesoro español no iba a ser capaz de pagar los intereses de la deuda acumulada, devolver los préstamos al Banco de España y, para conseguir ambas cosas, reducir los gastos y aumentar los ingresos. El esfuerzo que está detrás constituye la base de la política económica de Villaverde.

Tuvo especial relieve su incremento de los impuestos, por generar una protesta gigantesca. Por el lado de los gastos, Villaverde inicia una *política de economías*. Es necesario no gastar más que aquello verdaderamente imprescindible para el Estado. Es el inicio de una época donde el equilibrio se va a alcanzar por el lado de los ingresos y de los gastos.

Detrás de esto pronto surgirá la frase de Echegaray del "santo temor al déficit". Al devolver los préstamos parecería que iba a reducirse circulación fiduciaria, o sea, oferta monetaria. Esa política, en aquel momento de restricción del gasto público, hubiera supuesto que el aparato económico español iba a sufrir un frenazo tremendo. Hubiésemos tenido, superpuestos, el fracaso político en el exterior, con las derrotas del Caribe y Filipinas, aparte de con Estados Unidos, y el fracaso económico en el interior, al surgir una situación contractiva.

Sin embargo este fracaso no se produjo porque el Banco de España simplemente transformó la estructura de su activo al empezar a conceder créditos a la banca privada; esto es, se convirtió de hecho en un Banco de bancos. A partir de ahí ha surgido otra situación complementaria que viene determinada porque había terminado nuestra presencia en Ultramar y muchos comerciantes y personas adineradas deciden liquidar sus negocios en América y Filipinas y traer esos fondos a España. En aquel momento, por consiguiente, el Banco de España empieza a prestar a los bancos, pero los bancos, en parte notable, comienzan a ser fundados o ampliados, porque esos capitales que, como se ha indicado, venían de América, se refugian precisamente en ellos. Agreguemos que, aparte de los americanos, llegan otros capitales y que la industria se encuentra con que tiene una especie de malla protectora tremenda contra cualquier competencia del exterior. Invertir en los sectores industriales más diversos tiene muy poco riesgo porque está reservado para ellos el mercado español.

Una serie de noticias adicionales explica por qué tenía serios problemas de desarrollo la economía de la Regencia y de la primera etapa de Alfonso XIII. En primer lugar se experimenta una clara subida en la población española: 17,5 millones de habitantes en 1887; 18,6 millones en 1900 y 19,9 millones en 1910. La expansión agrícola, visible en el número de hectáreas roturadas, no es capaz de absorber esta presión demográfica. Por supuesto que esto da lugar a un proceso de urbanización importante. Por ejemplo, de

1900 a 1910 la población urbana crece con más fuerza que en cualquier período anterior a partir de 1860, pero, en cambio, cae mucho la tasa de incremento de viviendas en estas zonas, que precisamente para el período 1860-1981 marca un mínimo histórico de 1900 a 1910. Su fruto fue el hacinamiento, con consecuencias sanitarias lamentables, en corralas, pisos bajos e interiores, barrios bajos y toda clase de chamizos.

Otra complicación se produjo porque a partir de 1890 fue visible la crisis ferroviaria. Los capitalistas extranjeros habían apostado mal. Los problemas de tesorería de las empresas que se contemplan por entonces ponen al descubierto más de un disparate empresarial e inversor. Como suele suceder, esto provocó, en cadena, una repatriación de estos fondos. Además, algunos de los inversores más audaces e importantes, como Emilio e Isaac Pereire, habían fallecido en 1875 y en 1880, respectivamente. Poco a poco nuestros activos ferroviarios se traspasaban a manos españolas. Esta parcial y creciente nacionalización se complicaba con un dilema: si las empresas cesaban en su actividad, la catástrofe para la economía española sería tan tremenda como mostró con un modelo de tipo contrafactual el profesor Gómez Mendoza. Por tanto, el Estado debería actuar subvencionando sus déficit, pero ¿por qué favorecer, y con cantidades importantes, a unas empresas que habían efectuado una egoísta política de tarifas, que desviaban incluso hacia otros países fondos que la débil presión fiscal española parecía exigir que se orientasen hacia desatendidos sectores tan vitales incluso para nuestro progreso material como la educación, la sanidad o las carreteras? Al mismo tiempo, a través de asesorías jurídicas y de puestos en los Consejos de Administración, muchos políticos de la Restauración, hicieron que esta o aquella empresa ferroviaria resultase beneficiada. Los reproches de corrupción se hicieron muy vivos y economistas eminentes —Bernis, Olariaga— acentuaron y no atenuaron esa creciente convicción de que algo malsano había surgido en torno a estas compañías. En resumidas cuentas, en plena Regencia estalla la cuestión de los ferrocarriles.

les de la que aún no nos hemos liberado un siglo después.

Todo esto no podía efectuarse sin un aumento de la conflictividad social y no sólo obrera. A mi juicio, aparte de una tensión muy fuerte, y creciente en el período, entre organizaciones proletarias y resto de las fuerzas políticas, aparece otra entre la que podríamos llamar *vieja oligarquía*, unida a las herencias del período isabelino y del Sexenio Revolucionario, esencialmente basada en los grandes terratenientes creados por las desamortizaciones y en la representación de los capitales extranjeros, llegados para las explotaciones mineras y los diversos servicios públicos, que cristaliza en los dos partidos firmantes del Pacto de El Pardo, y los *nuevos políticos*, casi *jóvenes turcos* representantes de una industria crecientemente protegida, que van a acabar por propugnar una alteración política precisamente de la Restauración que ha creado las condiciones para su nacimiento. No es necesario mencionar, en este último sentido, mucho más que el movimiento maurista, nacido con la original toma de posición de Antonio Maura, quien, como actitud inicial, rompe con Sagasta, a pesar de ser éste su jefe político, en el famoso discurso de *La Revolución desde arriba*, el 15 de julio de 1901. En él, tras señalar que los recientes comicios que habían dado el triunfo a Sagasta eran una "saturnal electoral", toma posición con aquel párrafo tan conocido de que "la primera necesidad política que vengo predicando hace mucho tiempo es atraer a la política a los neutros. ¿Hay egoísmos? ¿No responden a los llamamientos? Indudable; yo no sé si su egoísmo es legítimo, aunque sí que sobran causas históricas para explicarlo; lo que digo es que no se ha hecho un ensayo para llamarlos con obras, que es el único lenguaje a que ellos pueden ya responder; llamarlos con obras vibrantes, para despertarlos y convocarlos, para arrancarlos de su inacción y de su egoísmo, para traerlos por fuerza a la vida pública. Por eso he dicho y repito que España entera necesita una revolución en el Gobierno, y que si no se hace desde el Gobierno, un trastorno formidable la hará; porque yo llamo revolución a eso, a las refor-

mas hechas por el Gobierno *radicalmente, rápidamente, brutalmente*; tan brutalmente que baste para que aunque estén distraídos se enteren, para que nadie pueda abstenerse, para que nadie pueda ser indiferente y tenga que pelear, hasta aquellos mismos que asisten con resolución de permanecer alejados".

Inmediatamente, Maura, en Valladolid, el 18 de enero de 1902, en el teatro Lope de Vega, pronunciará un discurso en el que, entre otras cosas, abominará de Cánovas y de Sagasta. Quizá por eso es posible que esta intervención constituya, según César Silió, la "partida bautismal del maurismo". Muy pronto, su ruptura con Fernández Villaverde, sus alusiones cáusticas contra Dato, le mostrarán, por supuesto, también dispuesto a transformar absolutamente al partido conservador, del que había sido nombrado jefe en una extraña investidura, por Silvela y el marqués de la Vega de Armijo el 11 de noviembre de 1903 (1). Lo que constituyó este movimiento —tan mal estudiado— de recogida del espíritu del Partido Unión Nacional y del regeneracionismo, transmutándolo en alambiques conservadores, fue un cambio radical para España. Aún vivimos en él. Provocó bienes, pero asimismo proporcionó las bases para que se afianzasen multitud de frenos para nuestro desarrollo.

Como flanqueo aparecen, procedentes del mundo industrial relacionado con esta búsqueda de un proteccionismo creciente, solicitudes crecientes de radicalismo político. Por una parte se afianzará cada vez más la idea de que el ideal es la autarquía. España debe crear su propia demanda efectiva y separarse de los mercados internacionales. Se llega a definir como nación sólo a la que es capaz de autoabastecerse. Al mismo tiempo, la política de la Restauración se considera que debe darse por periclitada. Bastan dos citas. Señalará el ingeniero industrial y adalid, más que del proteccionismo, del nacionalismo económico, Durán y Ventosa: "El régimen constitucional es en España... la gangrena que corroe el organismo nacional... Es el régimen oligárquico (el) que mantiene a la nación adormecida bajo un aparente bienestar". Un economista de la Generación del 98,

Francisco Bernis, escribirá, de modo aún más rotundo, abriendo una ventana al intervencionismo corporativista y autoritario: "El Estado futuro no podrá ser tan degeneradamente democrático como el que en varios países padecía la Humanidad. La representación de los intereses económicos es algo más serio y desde luego no coincidente con los intereses políticos. La competencia está reñida con la tolerancia; la autoridad no se aviene con una democracia ingerida en todo y en todo generalizada".

No había salida ninguna. El proteccionismo y el problema catalán obligaron a combatir en Cuba. Además, la confrontación con Norte-

américa iba a producirse, con hundimiento del Maine o sin hundimiento del Maine. A ella, a combatir con un pueblo que producía nueve veces lo que toda España, desde unas bases incomodísimas, alzadas en buena parte contra nosotros, nos apostamos en 1898. Lo que fue esta contienda ha sido relatada muchas veces. Pero un economista no puede por menos de indicar que siempre será la crónica de un desastre anunciado, pero, asimismo, el preludio a un progreso importante de nuestra vida económica.

NOTA

[1] Véase Luis Antón del Olmet y Arturo García Caraffa. *Los Grandes españoles*. Maura. Imprenta de "Alrededor del mundo". Madrid, 1913. págs. 260-261.

EL EJERCITO ESPAÑOL EN CUBA Y FILIPINAS (SIGLO XIX)

MIGUEL ALONSO BAQUER

ME propongo estudiar, por separado, la presencia militar española en las Antillas y en las Islas Filipinas durante el siglo XIX.

I. LA CAPITANIA GENERAL DE CUBA

En cuanto al tiempo —el siglo XIX—, me restringiré al análisis de tres situaciones algo acreditadas por el uso de los historiadores: el «régimen de los generales» (1840-1868); el «sexenio revolucionario» (1868-1874), y el «sistema de la Restauración» (1874-1898). En cuanto al espacio —las Antillas— también reduciré el alcance de mi visión a dos islas en particular, Cuba y Puerto Rico.

La serie de tres situaciones —«régimen de los generales», «sexenio revolucionario» y «sistema de la Restauración»— es, técnicamente hablando, una sucesión de tres mentalidades, en su día, pensadas para la comprensión de los acontecimientos políticos del Estado español. No obstante, creo que es útil usarlas como telón de fondo del problema de España en las Antillas, ya que en Cuba y Puerto Rico la quiebra durante el período central —el «sexenio»— de una continuidad ideológica estuvo mucho menos acusada que en Madrid. Puede pensarse, incluso, que el retorno peninsular a la línea evolutiva clásica del liberalismo español decimonónico, abierta en 1840 con el Abrazo de Vergara y cerrada, de alguna manera, con el Desastre del 98, fue posible porque en las Antillas un sector aristocrático del Ejército preparó el cortocircuito entre el isabelino «régimen de los generales» y el alfonsino «sistema de la Restauración».

Las tres situaciones atravesadas cono-

cieron la figura militar que, de hecho, conciliaba en su persona las funciones, tanto de la administración civil como del mando militar. Esta figura —Capitán General— o, en su caso, Gobernador General puede y debe ser comparada para su cabal entendimiento con lo que será en pleno siglo XX el Alto Comisario de España en Marruecos, el Gobernador General de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea o, en reciente instancia, el Gobernador General del Africa Occidental española, del Sahara o de Ifni, respectivamente. La figura, aquí, no nos interesa como conductor de operaciones militares, sino como delegado del Gobierno llamado a mediar entre los afanes de dos estructuras sociopolíticas con encontrados intereses, la metropolitana y la ultramarina. Ni siquiera será necesario que insistamos en un importante matiz, la condición terrestre o naval de la formación militar básica del hombre de alta graduación llamado a mediar o a arbitrar conflictos de intereses.

Los primeros Capitanes o Gobernadores Generales de las Antillas españolas, antes del punto de partida del «régimen de los generales», habían sido unos personajes más bien alejados de los imperativos de la política del Gobierno de Madrid. Pues bien, durante este «régimen» se convirtieron en seres predisuestos a alternar hábilmente su influencia personal sobre las decisiones que se tomaron en ambos lados del Atlántico, según les fuera favorable o arriesgado para su futuro el signo de la coyuntura. Curiosamente, a lo largo del «sexenio» tantas veces aludido optaron, con muy escasas excepciones, por servir de contrapesos reguladores de los excesos revolucionarios. Y a partir del apogeo del «sistema de la Restauración», se vieron arrastrados al desempeño de un papel estrictamente militar. Será el caso de las tres personalidades finales del proceso emancipador cubano y borinqueño, Arsenio Martínez Campos, Valeriano Weyler y Ramón Blanco y Erenas. El signo de los acontecimientos les había cambiado los papeles que, en tiempo anterior, se habían gozado en manejar como autoridades supremas de una estructura cívico-militar, que por las razones que fueren, nunca habían

querido asumir los políticos de condición civil.

Una obra bastante reciente de autores cubanos, padre e hijo, Manuel R. Moreno Fragnals y José J. Moreno Masó, aparecida en Barcelona en febrero de 1993, *“Guerra, migración y muerte”. El ejército español en Cuba, como vía migratoria*, nos puede ayudar a penetrar en una disyunción. La estructura de mandos profesionales va y viene de la Península Ibérica a Cuba o a Puerto Rico, pero la base de las tropas —y en menor escala la de la marinería— se entronca en la sociedad ultramarina de manera creciente. La tesis central de la obra citada consiste en afirmar que el definitivo poblamiento de Cuba —y quizá también de Puerto Rico— fue planificado siempre desde España sobre bases militares.

No se trata de juzgar sobre la bondad o malicia de los resultados. Ni siquiera pretendo responsabilizar a los Capitanes y Gobernadores Generales de la intención. Pero lo que hoy nos resulta claro es que, al margen de cualquier posibilidad de ennoblecimiento de la élite de origen español en las Antillas por méritos de guerra, la afluencia a Cuba de soldados que no retornan a España cambió la composición social de las Antillas españolas merced a la tolerancia de los citados Capitanes y Gobernadores Generales en los cambios de residencia.

“A Cuba —escriben los dos historiadores citados— arribaron más soldados que civiles y una abrumadora cantidad de ellos se incorporaron a la sociedad cubana, casando con criolla blanca o blanqueada, o amancebando con negras y mulatas urbanas... Sólo en el siglo XIX arribaron a Cuba más de 600.000 soldados, es decir, soldados, oficiales, funcionarios adscritos al ejército y miembros de la marina de guerra.”

Todo este inexorable fenómeno de implantación humana se conjugó con una administración civil y militar a cargo de hombres de condición militar. Los datos no se limitan al siglo XIX, aunque será durante la segunda

mitad de este siglo cuando las jerarquías de sus titulares alcanzarán mayor rango.

"En el siglo XVIII, hasta la toma de La Habana por los ingleses en 1762, gobernaron la Isla de Cuba un maestro de campo, seis mariscales, tres coronales de infantería, dos brigadieres y un teniente coronel."

Estas graduaciones relativamente modestas guardan estrecha relación con la cuantía de tropas en la guarnición de las plazas fuertes. La breve ocupación inglesa —desde agosto de 1762 hasta julio de 1763— no alteró el volumen habitual de la guarnición militar española, que venía siendo de dos mil soldados regulares y que en ocasiones de peligro eran apoyados, frente al enemigo exterior, por algunos batallones de pardos y de morenos y hasta por tropas constituidas por esclavos negros.

Estábamos en la hora carlotercerista. Una figura militar de envergadura, D. Alejandro O'Reilly McDowel (1725-1794), contemporáneo de Aranda y de Ricardos, se constituyó a las órdenes del Gobernador D. Ambrosio Funes de Villalpando y Abarca de Bolea, Conde de Ricla, en el mando militar de unos 7.500 soldados, a su vez organizados en regimientos blancos de infantería y caballería, incluidos los pintorescos dragones de Matanzas.

Este doble mando explica que, desde entonces, la oligarquía criolla —esto es lo que piensa Moreno Fraguinals— se apercebiera de que sus hijos podían obtener con facilidad el disfrute del fuero militar e insertarse como oficialidad de alta graduación en el seno del Ejército español, indistintamente para servir en España y para hacerlo en las colonias del Imperio todavía floreciente en el siglo XVIII.

De modo telegráfico expresaré la tendencia a participar con jóvenes nacidos en Cuba en la intensa operatividad de los pequeños ejércitos llegados desde España. Los hubo en la expedición a Luisiana de 1769 del propio O'Reilly, en el apoyo a la ocupación de Pensacola en 1781, en el refuerzo a los 8.000 hombres del general José Solano, Marqués

del Socorro, que eran fuerzas procedentes de los regimientos Aragón, Cataluña, Hibernia y Soria y en el período de observación de los problemas fronterizos Haití-Santo Domingo por las tropas del Teniente General Gabriel de Aristizábal (1793-1794).

Todo fue cambiando entre 1800 y 1840 que son las fechas límites de una masiva incorporación de 350.000 esclavos africanos. La sociedad se estratifica rigidamente. Pero la relación por vía militar entre Cuba y España sigue abierta. La oligarquía criolla mantiene el hábito de insertarse en los Reales Ejércitos de España y se ofrece a ser formada en Academias Militares en la misma Habana. Uno de esos cadetes, D. Gonzalo O'Farrill Herrera, irlandés de origen, llegará a ser nada más y nada menos que el ministro de la Guerra afrancesado de José Bonaparte en 1808.

Habrá que esperar al mando administrativo del general Miguel Tacón, después de la muerte en 1833 de Fernando VII, para ver realizada la fundación en La Habana de un polo o foco de irradiación de poder que recuerde el estilo de los antiguos virreinos y de las veteranas Capitanías Generales anejas al Mar Caribe. Los nombres de Juan Ruiz de Apodaca (en 1812), del Teniente General José Cienfuegos a continuación, de Manuel de Cagigal (en 1816), del General Nicolás de Mahy, del Mariscal Sebastián de Kindelán y del también Mariscal Dionisio Vives (entre los años 1821 y 1832), cerrarán con el nombre del oscuro General Mariano Ricafort una etapa de generación de la estructura que precedió a la gestión, mucho mejor conocida, de Tacón. Queda atrás, como irrepetible, la actitud de déspota ilustrado que, en los días ya lejanos de la Guerra de la Independencia, adoptó D. Salvador de Muro y Salazar, Marqués de Someruelos, cuando Cuba apenas tenía medio millón de habitantes, 313.203 de ellos negros.

De momento, mientras se liquidaba en el continente americano el esquema virreinal del siglo borbónico de la Ilustración, Cuba y Puerto Rico habían servido de refugio temporal a los llamados «ayacuchos». Tienden los nuevos gobernantes a reproducir los modos

administrativos del pretérito. Pero el caso de Cuba, de súbito, se les revela como muy diferente por razones externas, la presión de la «doctrina Monroe», y por razones internas, el cambio acelerado del tejido social, que devendría en productor innegable de riquezas.

La «doctrina» del Mensaje del Presidente Monroe de 2 de diciembre de 1823, en teoría no parecía afectar en absoluto a quienes gobernaban Cuba y Puerto Rico en nombre de Fernando VII. Ni Cuba, ni Puerto Rico, eran nuevas Colonias europeas en América. El Presidente entonces dijo expresamente que los Estados Unidos «respetarían las colonias que los Estados europeos puedan tener en América...», pero añadió que cualquier intervención europea en las colonias ya independientes sería considerada por los Estados Unidos como peligrosa para la seguridad de la Unión.

La clave del mensaje estaba, de momento, en que el continente americano tenía que quedar al margen de nuevas colonizaciones europeas. Esto tranquilizaba a la población y a las autoridades españolas en las Antillas. No había urgencia por el crecimiento de un aparato militar de seguridad, aunque sí del de orden público, si la masa de población marginada llegara a organizarse en rebeldía.

Mientras nadie exagerara en el Norte de América (o en América Central) la voluntad de constituir un frente occidental unido en competencia abierta con Europa, el rey de España podía contar con la continuidad de su soberanía en Cuba y Puerto Rico. De momento —y ésta será la clave del éxito del general Tacón—, todos los peligros venían del grado de incertidumbre y de malestar sobre su futuro que alcanzaran a tener las capas sociales menos favorecidas del evidente desarrollo económico de las islas. Este y no otro era el problema de cada nuevo Capitán General.

“Los capitanes generales —escribe Manuel Espadas Burgos refiriéndose a los sucesores de Miguel Tacón—, que siempre fueron elegidos entre los nom-

bres más prestigiosos del Ejército, tuvieron que adaptarse a gobernar con hombres mediocres para quienes su estancia en Cuba solía ser con frecuencia medio para alcanzar ambiciones personales.”

El gobierno de Miguel Tacón, durante la primera guerra carlista había dejado una buena imagen; pero Tacón no era cuando fue designado uno de los nombres más prestigiosos del Ejército, sino una personalidad afincada en el problema colonial, ajena a su porvenir político en la Península. El general Tacón, hombre de enérgico temperamento —tal es la opinión de Luis de Armiñán expresa en la biografía de Weyler, un texto de la Colección Milicia de España editado en Madrid en el año 1946— había sido el primer creador de cuerpos policiales armados para Cuba hacia 1836, el animador de la apertura un año antes del ferrocarril príncipe de la Monarquía Española entre La Habana y Guines y, sobre todo, el organizador de la vida ilustrada y urbana en la capital de la que disfrutarían los Capitanes Generales del «régimen de los generales». Es el tipo integral del «ayacucho» que echa raíces en Ultramar.

La Habana se convirtió, sin ayuda de la metrópoli, entonces en guerra civil, en la «llave del Nuevo Mundo» y en el «antemural de las Indias Orientales». Pero el éxito económico-social no se supo únicamente en la Corte de Madrid. Se envidiaba, al mismo tiempo, desde Inglaterra y desde los Estados Unidos de América. Y para su defensa, Miguel Tacón sólo disponía de poco más de 6.500 soldados españoles que, inquietos por demás, recibían en Cuba y Puerto Rico contradictorias noticias sobre la polémica sucesión al trono de Fernando VII. Los *Anales de la Guerra de Cuba*, que debemos al gran analista de la historia contemporánea D. Antonio Pirala, subrayan el mérito de la labor de Miguel Tacón, a la larga Marqués de la Unión de Cuba, muy por encima de los otros dos hombres importantes en sí mismos y aristócratas de alto rango que ocuparon la sede de la Capitanía General, primero Joaquín Ezpeleta y después Pedro de Alcántara Téllez

Girón, éste Príncipe de Anglona y Duque de Osuna por la misma época.

1. En el «régimen de los generales».

Todo había cambiado ya en 1840. La pluma del catedrático Carlos Seco Serrano ha hecho pública una interpretación que ayuda a comprender el cambio. Los Capitanes Generales del «régimen de los generales» son hombres atraídos por el poder político que utilizan a La Habana como posición de espera. La síntesis biográfica sobre Leopoldo O'Donnell —conviene leerla en el número 27, segundo semestre de 1994, de la revista *Torre de los Lujanes*— añade la incidencia de una grave observación estratégica que exigía la inteligente mediación de España entre los declarados intereses por Cuba de Inglaterra, y los inminentes afanes de compra de los Estados Unidos de América.

Es necesario subrayar la originalidad del trance porque en el punto de arranque del «régimen de los generales», los militares progresistas aparecen vinculados con los intereses de Inglaterra, y los militares moderados con la Monarquía burguesa de Luis Felipe. El primer centrismo español, que de modo permanente atribuye Seco Serrano a D. Leopoldo, pudo ser aprendido entre los forzados equilibrios que hubo de hacer en La Habana para dejar abierto un hueco para España entre los dos polos de la temida confrontación de las otras dos potencias.

El tema no es baladí. Entre los generales que sucederán a O'Donnell en Cuba o en Puerto Rico, unos se acercarán a las tesis del progresismo en política internacional —Domingo Dulce, Francisco Serrano y Juan Prim—, y otros a las del moderantismo —Francisco Lersundi, Blas Villate y José Gutiérrez de la Concha—. Pero todos prolongarán la línea del jovencísimo Conde de Lucena, que ya se traía la lección aprendida. Ocupaba entonces, en la fecha inaugural del «régimen», la Capitanía General de La Habana Jerónimo Valdés, un prototipo progresista, individualmente valiente, honrado y leal como soldado, pero en absoluto la persona adecuada para encontrar la solución al conflicto internacional de competencias.

De cinco años dispuso O'Donnell para marcar la pauta que sería aceptada incluso después de la «vicalvarada» por Antonio Cánovas del Castillo. Era un error el acercamiento a Inglaterra en política americana, porque eso irritaba a Washington; pero era otro error el acercamiento a Washington porque eso escandalizaba a las naciones nuevas del ámbito hispanoamericano. Los inmediatos sucesores de O'Donnell —el Conde Alcoy (1848), D. José de la Concha (1850) y después los generales Cañedo y Pezuela, Conde de Cheste— tenían que mantener un equilibrio coherente con el incremento de la relación económica entre la metrópoli hispana y las Antillas. Lo escribe en los siguientes términos Seco Serrano:

“En Cuba se estaba iniciando, ya a aquellas alturas, la pugna entre la presencia española y las primeras consecuencias de la doctrina Monroe: con un tercero en discordia fundamental, Inglaterra. Espartero, en los últimos tiempos de su regencia —convertida en Dictadura—, había buscado el valimiento de Inglaterra... había ofrecido bases a los ingleses en el golfo de Guinea... también había ofrecido a los ingleses bases en el otro extremo del tráfico esclavista, en las Antillas y concretamente en Cuba... Cuando se vio amenazado por el alzamiento general contra su regencia, pensó en exiliarse en Cuba bajo el protectorado de Inglaterra, ideando el primer «gobierno en el exilio» de la historia. Lo cual —añade Seco Serrano con alguna malicia— no hubiera evitado la caída de la Regencia y, por añadidura, hubiera supuesto la pérdida de Cuba, bien en beneficio de Inglaterra, bien en beneficio de Estados Unidos.”

Pero es que, además del equilibrio internacional, amenazado por los sentimientos anglófilos de los hombres de Espartero, existía el inquietante problema demográfico de la importación de esclavos. En las Antillas españolas —Cuba, Puerto Rico y, desde luego,

Santo Domingo— la población genuinamente caribeña sufría, otra vez, un vertiginoso descenso que a duras penas estaba siendo compensado con la sustitución acelerada del caribeño por población negra. Los efectos económicos consiguientes, incrementados por las fuertes inversiones españolas —particularmente en la década de los cuarenta debieron ser espectaculares—. Cuba quedó definida como la «Perla de las Antillas» y como el mejor «Báculo económico» de la metrópoli hispana, muy necesitada de resarcirse pronto de las pérdidas de la guerra civil carlista.

La coyuntura era, pues, satisfactoria y se pensó que la liberalización en términos políticos de los derechos de los grupos sociales era un factor de perturbación. Se acordó, pues, conferir a los Capitanes Generales todas las dosis de autoridad que llevaban dentro las llamadas Leyes Omnínodas de 1825 y demorar las promesas de libertad y de representación que las Constituciones de 1837 y 1845 habían anunciado para Cuba, y subsidiariamente para Puerto Rico. Sólo se reconoció el derecho que tenían a ser gobernadas por medio de un *status* jurídico extraordinario. El mando militar, entendido como neutral para las diatribas interiores, era beligerante para el cuidado de la soberanía española. La organización política de las corrientes de opinión quedó reducida al plano de la administración local.

El general O'Donnell gobernó durante cinco años cuando la población de Cuba rebasaba el millón de habitantes. Cuba, superpoblada relativamente, reunía en términos comparativos nada menos que la mitad de la entonces población de Colombia, los mismos pobladores que Argentina y el doble que Paraguay. Pero las desigualdades sociales estaban mucho más marcadas. La población de raza negra —no necesariamente esclava— se aproximaba al 60 por 100 de los residentes en Cuba. La población blanca, inclinada de nuevo a un estilo de vida con fuerte sabor feudalizante altomedieval, se encaminaba, por las circunstancias ambientales, al pacto entre la naciente burguesía capitalista de los negocios y los representantes acaudalados de las

familias arraigadas de antaño, que guardaban alguna relación con los linajes aristocráticos de la época virreinal. Aquella sociedad, que obedecía formalmente al Capitán General, quería tener rigidamente establecido un *status* social de tres niveles: la *clase alta* —generales, doctores, alto clero y burócratas de rango—; la *clase media* —profesiones liberales en general— y la *clase baja* —indios, negros y mestizos—. Los jefes y oficiales del séquito del Capitán General podían ser invitados a participar del nivel más alto y las clases de tropa y marinería del intermedio, sin escándalo de nadie.

Ahora bien, esta estructura vertical, en todo el entorno hispánico de las naciones nuevas (Méjico y América Central), había derivado hacia otro esquema más simple en la pluma de un estudioso contemporáneo a nosotros mismos:

“El dueño de la hacienda o del rancho posee y ejerce el poder casi en exclusiva en todo lo referido al ejército, a impuestos y a justicia. El tirano (sic) actúa comprometido y respaldado por tres fuentes de poder: el militarismo, las finanzas y el mercantilismo internacional.”

¿Podían los Capitanes Generales designados en Madrid romper para Cuba y Puerto Rico esta tendencia? Leopoldo O'Donnell lo intentó pero quedó marcado por la lucha.

El Conde de Lucena —todavía no Duque de Tetuán— gobernó Cuba desde el 19 de septiembre de 1843 hasta febrero de 1848. Llegó con poco más de treinta años de edad, tras haberse significado en 1841 como uno de los principales enemigos del Regente Espartero. Contra la hegemonía de D. Baldomero se había sublevado en la ciudadela de Pamplona. Dos años más tarde, exiliado en Francia, dirige la caída de D. Baldomero; pero había tenido que ceder el liderazgo militar y el poder político en D. Ramón María Narváez, que, en definitiva, le llevará a La Habana no se sabe bien si de común acuerdo.

O'Donnell tuvo que superar en Cuba graves

acusaciones por causa de la incesante introducción de esclavos negros. Llegará a decirse que cobraba exageradas comisiones. Lo decisivo es que tuvo que enfrentarse con Plácido, un poeta rebelde de raza parda o mestiza, llamado Gabriel de la Concepción Valdés, que había tenido la audacia de sublevar numerosas dotaciones de esclavos en la zona de Matanzas. Reprimida la rebelión le fusilará junto a once compañeros el 29 de julio de 1844.

Parecidos problemas, ahora con otras formas de bandillaje, afectaron algo más tarde a D. Juan Prim en su etapa de Capitán General de Puerto Rico, etapa cumplida entre el 23 de noviembre de 1847 y el 25 de agosto de 1848. El gobierno civil y militar de las Antillas significó en los dos casos —el de O'Donnell y el de Prim— un duro aprendizaje sobre las consecuencias políticas de la injusticia social y les llevaría a ambos a ensayos políticos análogos a los que cuajarían en 1856 en el estilo centrista de la Unión Liberal.

El resultado en términos de mando militar sería que de los 9.000 soldados que el General Tacón juzgó siempre suficientes para la tranquilidad de la isla hacia 1837, O'Donnell habrá de saltar a dejar debidamente acuartelados sólo diez años después, 19.185. Y lo que resultó más grave, aconsejó la movilización en situaciones de emergencia de Cuerpos de Voluntarios y de Milicias de Pardos y de Morenos.

El primer censo levantado durante su mando acusa ya la presencia de unos 40.000 españoles residentes en Cuba (1847), que no habían nacido allá. Pero esta cifra se quedará corta cuando en 1862, siendo O'Donnell primer Ministro en Madrid, se reconozcan como tales más del doble, 90.375. La demografía de los nacidos en Cuba no dejaba, pues, de alterarse por la convergencia del fenómeno esclavista y de la emigración hispana.

Dos generales —Francisco Serrano y Domínguez (1859-1862) y Domingo Dulce y Garay (1862-1866)—, respectivamente Duque de la Torre y Marqués de Castell-Florite, ensayarán una liberalización política y un avance social en derechos humanos que irri-

tará a la estructura que sostenía en marcha ascendente sus negocios. Los ensayos se cruzan con una política exterior que, en principio, rompía el aislacionismo de los generales moderados del entorno de Narváez. Porque O'Donnell —nunca en solitario— se sumó con un ritmo notable de expediciones al movimiento europeo de recuperación de la presencia en Ultramar: expedición a Cochinchina (1858-1862), guerra de Africa (1859-1860); anexión temporal de Santo Domingo (1861-1865); expedición de Prim al Méjico de Maximiliano (1861-1862), y la denominada con exceso Guerra del Pacífico (1865-1866). España —y antes que ella otras potencias más fuertes que ella en Europa— hace gestos de recuperación. Y ello pone sobre aviso a los Estados Unidos.

El fenómeno coincide con una tendencia social muy curiosa. Tres de nuestros generales, en principio, americanistas, Serrano, Dulce y Prim —titulados nobles los tres por méritos de guerra en la España isabelina—, van a enraizarse en el contorno antillano por vía matrimonial. Serrano era sobrino de Miguel Domínguez de Guevara y Vasconcelos, Conde de S. Antonio. Su esposa, doña Antonia María Domínguez y Borrell, sería también Condesa de S. Antonio, ya casada con el titulado por entonces Duque de la Torre. Domingo Dulce casará con una criolla propietaria de grandes extensiones de producción de azúcar, ya titulada al casarse Condesa viuda de Santovencia. Y Prim, como es sabido, también casó con una joven mejicana.

El «régimen de los generales», en definitiva, ha estrechado lazos entre ambos lados del Atlántico en las personas de activos protagonistas de la política española. Pero la fecha crítica —la que anuncia la necesidad de mayores cambios— será 1865. Entonces el joven Ministro de Ultramar del tronco unionista liberal que encabeza D. Leopoldo, D. Antonio Cánovas del Castillo, crea la *Junta de Información* con el propósito de que esta Junta emprenda el urgente estudio de las leyes especiales que debían regir el gobierno de Cuba y Puerto Rico. Mientras tanto, Cuba —más deprisa que un Puerto Rico anclado en

una tradición ganadera— ha evolucionado desde la exportación de 50.000 toneladas de azúcar en 1820, a las 200.000 de 1850, que serán en 1870 nada menos que 700.000. La población negra ha entrado en los brazos de la dialéctica abolicionista que le llega del entorno anglosajón y también del portugués. La aristocracia criolla, muy enriquecida, ha planteado seriamente la debilidad de su representación en las Cortes Españolas. Y los Estados Unidos, ahora con vistas a lo que será el canal interoceánico de Panamá, presionan a caballo entre la veterana «doctrina Monroe» de los años veinte y la reciente «doctrina del destino manifiesto» de los años cincuenta. A las propuestas de compra de Cuba, ofertadas en 1848 por el Presidente Polk, ya descartadas por el Presidente Grant en 1869, sucede una incesante propaganda que no se detiene, clandestinamente, en el envío de armas a los insurrectos de las Antillas Españolas.

El abolicionismo de la esclavitud se convierte en la piedra de toque de una dialéctica internacional que se mezcla con la condena de las condiciones de trabajo en las plantaciones. Los Capitanes Generales de Cuba y Puerto Rico seguramente perciben la necesidad de los cambios; pero lo hacen en términos que no convienen a los intereses de la oligarquía criolla. Desde Madrid se está a la espera de los acontecimientos finales de la Guerra de Secesión americana y de las presiones sobre Portugal y sobre Brasil que realizan los anglosajones. Pero todos se refugian en la desastrosa experiencia de Haití, donde se aplicó a la población negra, sin tino, toda la carga jacobina del revolucionarismo francés de 1789.

Ya en los días, lejanos para Cánovas, de 1853-1854, en Cuba se habían sucedido la postura tolerante e ilustrada del Conde de Cheste, D. Juan de Pezuela y la más distraída y complaciente del Marqués de La Habana, D. José Gutiérrez de la Concha. La caída del trono en 1868 reproducirá el choque entre Francisco Lersundi, Domingo Dulce y Antonio Caballero de Rodas. La aristocracia criolla ya se había acostumbrado a utilizar los relevos en Capitanía para disponer de nue-

vas oportunidades para sus planteamientos. Este fue el balance del «régimen de los generales» en Cuba y Puerto Rico.

2. En el «sexenio revolucionario»

El segundo mandato de Dulce en Cuba relevando a Lersundi está en el epicentro del cambio de situación pretendido en la órbita de la revolución septembrina de Prim, Serrano y Topete. El choque inicial se produce entre la ideología de aquel general Lersundi, con amplio historial al servicio del tradicionalismo y el general esparterista Dulce, no por azar, el Coronel que logró frenar el acceso por la escalinata del Palacio Real hasta las estancias de la reina-niña Isabel —once años de edad en 1841— de los generales Diego de León y de Manuel de la Concha.

La tensión en Cuba y Puerto Rico estuvo protagonizada por el crecimiento del peso de las Milicias —que movilizaron hasta 8.600 hombres— mejor que por la acción moderadora del Ejército. Lersundi había jugado hasta el final a favor del sostenimiento de los derechos de Isabel II, sin incurrir del todo en los meses últimos de 1868 en una rebeldía militar contra los triunfadores del pronunciamiento en la bahía de Cádiz y en la batalla de Alcolea. Dulce apuesta por una aceleración casi libertaria del proceso en marcha. Pero, en definitiva, quedó desbordado antes de un año por la reacción de los voluntarios cubanos proespañolistas que lograron poner de su parte a los gobernadores militares de Matanzas, López Pinto y de Santiago de Cuba, Buceta.

El grito de Yara —proclamado por Carlos Manuel Céspedes el 10 de octubre de 1868 y apenas secundado por sus correligionarios de Puerto Rico— había de convertir de una vez por todas a la figura del Capitán General de La Habana en una persona absolutamente atenta a la represión de los movimientos de emancipación.

El contexto iberoamericano del entorno iba en la misma dirección. En el antiguo virreinato de Méjico —estamos en los preliminares del largo «porfiriato» que duraría de 1876 a 1910— y en la no menos antigua Capitanía

General de Guatemala se estaba consolidando el mando personal del general Justo Rufino Barrios. Iberoamérica se regía más por el nuevo militarismo corporativo que por el primigenio caudillismo. Es la autoridad militar, rodeada de fuerzas regulares, la que gobierna y la que administra sin cortapisas, siempre a cuenta de la prioridad de la lucha contra las bandas rebeldes de su propio espacio territorial. Las nuevas naciones del área iberoamericana no ofrecen a Cuba y a Puerto Rico avances en el establecimiento de una sociedad civil.

"En cuanto a las Fuerzas Armadas, su característica principal durante estos años es la escasa profesionalidad. Brasil —lo dice un párrafo clarividente del tomo correspondiente de la Historia de España y América (Editorial Rialp)— constituye una excepción a dicha generalización, y ello se debe —se afirma con rigor— a la inexistencia del caudillismo como fórmula política a escala nacional. El Estado, buscando su propio fortalecimiento, invirtió fuertes sumas de dinero en su profesionalización."

La fórmula brasileña de entonces —profesionalidad castrense versus rebeldía rural o urbana— podía ser aceptada por España para sus Antillas. Pero el «sexenio» trajo malos vientos para el arraigo de la profesionalidad de las Fuerzas Armadas que, a su vez, permitiera dejar un hueco al desarrollo político. Los futuros Capitanes Generales de Cuba y de Puerto Rico se limitaron a conjugar una instrucción metódica de las milicias de voluntarios con la requisitoria de efectivos militares procedentes de la Península en consideración de Ejército regular.

Para que esta operación tuviera éxito había que fomentar el crecimiento de los derechos políticos de los sectores sociales medios y había que empujar a unos jóvenes en particular hacia el ingreso en la Academia Militar de La Habana en condiciones análogas a las de los militares europeos o españoles de carrera. Pero la operación no era fácil.

"El ascenso social de la clase media no fue fácil —escribe en la obra citada José Andrés Gallego—, siempre encontró la oposición y el rechazo de las fuerzas tradicionales e instaladas en el poder desde 1830. La aristocracia de la tierra, la burguesía mercantil, Iglesia y Ejército, conjunta o aisladamente, se esforzaron por evitarlo."

Las oligarquías criollas de Cuba y de Puerto Rico se vieron en el trance de preferir la dependencia directa de la administración peninsular. Los Capitanes Gobernadores Generales tenían que ser los árbitros de un deseable —pero no querido por todos— acuerdo entre las Milicias y el Ejército que, de fracasar, requeriría la incesante afluencia de soldados y de emigrantes españoles. Este fenómeno social, a la larga, resultaría decisivo para la captación para el trabajo en sus propiedades de los soldados licenciados que no querían el retorno a España.

Entre Zanjón y Baire (1878-1895), Cuba y Puerto Rico vivirán una intensa fase de reconstrucción nacional para sus economías, que no se verá acompañada por desarrollo político y social, a cuenta del temor a las consecuencias de una desequilibrada demografía. Pero no adelantemos los acontecimientos.

El proceso —cuasi mundial— de crecimiento de los efectivos militares alcanzó a las Antillas españolas y pareció a muchos suficiente para reprimir las rebeliones. España —y no es el caso más claro— contaba en 1862 en las filas del Ejército de Tierra con 7.481 Jefes y Oficiales; alcanzará en 1872 la cifra de 10.408 y llegará a tener a la salida del «sexenio» 14.341, en 1882, 19.632, en 1892, y 24.705 en la hora finisecular del Tratado de París.

Antes de la coyuntura revolucionaria del «sexenio» el presupuesto español nunca había asignado cantidades al Ministerio de la Guerra por encima de los 100 millones de pesetas al año. Desde 1868, la barrera está sobrepasada y en la hora amarga de 1898 ya había llegado a los 150 millones.

Todo el mundo civilizado toleraba y hasta fomentaba el desmesurado establecimiento

de nuevas Unidades en la dirección que ahora llamamos de los «ejércitos de masas». Esta atmósfera inclinaba a hacer depender la soberanía española en Cuba y Puerto Rico del número de soldados que se destacaron a ella.

Pero lo más curioso del período 1868-1874 fue la preparación en Cuba —en las operaciones de limpieza de bandas armadas— de una élite militar que buscaba la restauración de la Monarquía. Es el caso de los generales Blas Villate, Conde Balmaseda, Antonio Caballero de Rodas, Cándido Pieltain, Jovellar y sobre todo de Arsenio Martínez Campos y —en fase más lenta de incorporación al monarquismo— será el de Valeriano Weyler y el de Camilo García de Polavieja. También el brigadier Luis Dabá y Ramírez de Arellano —el hombre que pondrá en Sagunto su brigada a las órdenes del pronunciado Martínez Campos— reunirá la nota de haber servido en Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico —y naturalmente en Filipinas— desde los primeros años de la década de los sesenta.

Ha sido Manuel Espadas Burgos, en una obra reveladora, *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración* (1975), quien ha visto claro el fenómeno que llama «transfondo cubano».

“El sexenio que pone límites entre la monarquía de Isabel II y el régimen de la Restauración se muestra escasamente inteligible en muchas de sus facetas si se prescinde de su faceta cubana. «El cáncer de la revolución de septiembre, que minaba su vitalidad, era la guerra de Cuba», escribe Raymond Carr... Muchos de los hombres —los más representativos— que desde el ejército contribuyeron al nacimiento de la monarquía alfonsina, tuvieron en el mando militar cubano un significativo punto de conexión: don Juan de la Pezuela, Conde de Cheste, el general Serrano —quizás el jefe más requerido por algunos sectores del alfonsismo—, don Francisco Lersundi, Caballero de Rodas, don Blas Villate, Conde de Balmaseda, Arsenio Martínez Campos...”

Sin elevar tanto el punto de mira, el comandante de infantería Nicolás Estébanez escribirá en *Fragmentos de Mis Memorias* (1903) que «la revolución española no fracasó en la Península sino después de algunos años de luchas y debilidades; donde fracasó vergonzosamente desde el primer día fue en las colonias». Es del mismo signo el testimonio de su amigo y compañero Manuel Cassola, cuando fracase en sus esfuerzos por crear para Puerto Rico una Junta Protectora del Trabajo. Y cabe añadir que por allí iban, con anterioridad a septiembre de 1868, los consejos contenidos en las cartas de Lersundi a Cánovas del Castillo.

En Cuba y Puerto Rico el salto desde el «régimen de los generales» al «sistema de la Restauración» no fue siquiera un salto, sino un paseo alterado por algunas crisis, como la muy grave del fusilamiento de los estudiantes de medicina y la no menos grave del apresamiento y ejecución de los tripulantes del «Virginus». Segismundo Moret, un gaditano que servía en la Embajada de Londres al Gobierno republicano de Madrid, daba este testimonio:

“Cada capitán general de La Habana es un procónsul que obra como le da la gana y acaba por hacer fortuna. El partido esclavista no se ha distinguido por la templanza de sus medidas ni está tampoco caracterizado por una gran sumisión al gobierno de Madrid.”

No era exactamente así. Los *Voluntarios de Cuba*, —un cuerpo de combatientes paralelo al ejército regular— se estaban imponiendo a la autoridad militar. En 1869 eran ya 35.000 los hombres que no soportaron a Dulce —el hombre de Prim—, que recordaron con nostalgia a Lersundi —el hombre de Narváez— y que aceptaron unirse a la línea restauracionista de Caballero de Rodas con más entusiasmo que a la línea regencialista de Jovellar. En definitiva, José de la Concha, Marqués de La Habana, y Blas Villate, Conde de Balmaseda —a quien había servido como ayudante de Estado Mayor Martínez Campos—, consolidaron un acuerdo que el futuro «sistema de la Restauración» nunca acertó a enmendar.

Cuba, en definitiva, atravesó el «sexenio» mejor que asumiendo la Revolución preparando la Restauración. ¡Hasta Fernando Fernández de Córdoba, ya en franca decadencia física, ocupó sin problemas la Capitanía! La estructura política civilista del «sexenio» peninsular nada pudo hacer por reformar la estructura militarizada que quería el sector oligárquico de las Antillas españolas. La Restauración insistió en el carácter general –civil y militar– que debía tener la autoridad de los futuros Capitanes Generales.

3. En el «sistema de la Restauración»

No es ésta una buena ocasión para hablar de las operaciones militares o del conocido método de las «trochas» sino de señalar que la larga duración de la llamada Guerra de los Diez Años (1868-1878) culminó con la Paz de Zanjón. El éxito de Martínez Campos –jefe de operaciones, subordinado en lo político al Capitán General Jovellar– se obtuvo tras haber ido movilizándose desde España, año tras año, hasta 208.597 soldados de reemplazo. La nueva situación requería para Cuba –Puerto Rico nunca fue un problema militar– una guarnición peninsular de unos 24.000 soldados.

El retorno a España de las personas combatientes había funcionado, desde luego, para los cuadros de mando, pero también para 63.070 soldados entre 1868 y 1880. Quizá las bajas definitivas se acercaron demasiado a esta cifra, porque se registran hasta 58.414 muertos, de los cuales sólo la décima parte parecían ser de guerra. Se han contabilizado hasta 232.000 hospitalizaciones entre el grito primero de Yara y el Desastre. ¡Y lo que es más significativo, hubo hasta 49.000 enfermos al mismo tiempo en 1898! Esa cifra de muertos en los diez años apenas se vio superada en unos pocos cuando se contabilizaron las pérdidas sin retorno de vidas humanas entre 1895 y 1898, durante las operaciones de Martínez Campos, de Weyler y de Blanco y Erenas.

D. Ramón Blanco, como tantos otros generales españoles –en su caso titulado Marqués por acciones de la última guerra carlista en

Peña Plata–, fue Capitán General de Cuba dos veces: la primera entre 1880 y 1881, que sirvió para serenar las cifras de reclutas destinados a Cuba (unos 5.000 por año); pero con la notable excepción de los 12.500 que llegaron en 1882, cuando se decidió de una vez por todas un despliegue militar de las siguientes dimensiones:

- Seis regimientos de infantería de línea.
- Cuatro batallones de cazadores de montaña.
- Dos regimientos de caballería.
- Un grupo de artillería a caballo.
- Pequeñas fracciones de ingenieros-zapadores.
- Un batallón de orden público.
- Un batallón de guerrilleros.
- Dos batallones de milicias blancas.
- Un batallón de soldados de color.

Lo importante al llegar a este punto no es explicar la ya irresistible aceleración del proceso de militarización de las actuaciones del Capitán General de La Habana, sino la falta de equilibrio que hubo entre lo rural y lo urbano para la presencia de unidades armadas. El cese del Capitán General Calleja, a causa del «grito de Baire» (y de otros «gritos») en los preliminares del nombramiento de Martínez Campos el 28 de marzo de 1895, marca la clausura del arte de gobernar desde el Estado Mayor de Capitanía. Todo lo que hará Weyler un año después, al relevarle a propuesta sincera y sentida de D. Arsenio, será operar en términos militares. La destitución de Weyler, Marqués de Tenerife, un año después, sigue al asesinato de Antonio Cánovas del Castillo y se adelanta no demasiado tiempo a la explosión fortuita del Maine a las diez de la noche del 15 de febrero de 1898. 103.761 soldados españoles llegaron a Cuba en un solo año, que no fue 1898, cuya cifra de incorporaciones resultó discreta, 32.000. Pero –y esto es lo decisivo– no hay modo de demostrar que volvieran a España más allá del 40 por 100 de estos soldados.

En la hora de la guerra hispano-norteamericana, –una expresión que molesta a los cubanos insurrectos o alzados en armas por

causa del protagonismo que se les niega— España ya había generado una nueva élite militar de generales ambientados a la lucha. Quienes habían servido en los Estados Mayores de Blas Villate, de Cándido Pieltain, de Caballero de Rodas y de Martínez Campos —es el caso de Weyler, Polavieja, Luque, Linares, etc., mostrarán unas hojas de servicios llenas de efemérides sitas desde la «guerra chiquita» de 1879 en adelante. Ya no bastan los 30.000 soldados de guarnición de que hablaba Pieltain en una *Memoria de 1879, La Isla de Cuba desde mediados de abril a fines de octubre de 1783*. La cifra de voluntarios cubanos crece por encima de los 35.000; pero es una fuerza urbana y romántica que desdeña salir de las ciudades a las órdenes de los mandos del Ejército.

D. Luis de Armiñán nos ha trazado el retrato de Weyler —muy diferente a la imagen de «pacificador» que había dejado D. Arsenio en 1878—, donde ya no se descubre una autoridad regional, sino un mando de operaciones:

“Lo traté —escribe Armiñán— largos años de respetuosa cordialidad... no era un señor agradable, ni siquiera un simpático y bizarro militar, sino un hombre esquivo, pequeño de talla y de figura desmedrada... un retrato más cercano a Sila que a Marco Aurelio... uno de tantos combatientes a los que la guerra curte.”

Este era el hombre a quien, eficazmente por cierto, había servido el general Manuel de Armiñán, padre del biógrafo de Weyler. Un Sila al que un Marco Aurelio —Martínez Campos— recomendó para sustituirle en el mando cuando comprobó el fundamental cambio de perspectiva. El sucesor de Weyler, Ramón Blanco, Marqués de Peñaplata, también hubiera confesado en la intimidad el cambio de situación respecto a su jefatura de 1881.

Únicamente nos queda por decir algo directamente relacionado con la nobleza de origen militar propia de los últimos años del siglo XIX. Ya no es tan patente como durante el

«régimen de los generales», ni como en los preliminares del «sistema de la Restauración», el afán por renobilizar los altos mandos de las instituciones militares, merced al mérito de guerra. Ahora importa el ascenso, es decir, el avance en la escala profesional.

Elena Hernández Sandoica ha tratado de la cuestión en su libro de 1982 *Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración*. El mando militar —nos vale como símbolo el título de los comentarios de Weyler, *Mando en Cuba*— se quiere ver inscrito en una carrera militar del Estado. Cada oficial, jefe, o general espera el ascenso, en principio, como algo más asequible que la problemática unión de su nombre a una estirpe nobiliaria.

Se ha discutido mucho sobre la acción de los políticos —sobre todo de los políticos de la Regencia de María Cristina— frente a la crisis final de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Y es muy necesario precisar qué es lo que de verdad le pidieron éstos a los Capitanes Generales para la resolución del conflicto. Se ha insistido en el daño del sistema de recluta con redención a metálico y, desde luego, se le ha dado importancia a la doctrina norteamericana del «destino manifiesto». Los defensores de una enérgica acción militar echan de menos el sostenimiento de Weyler por Cánovas, que segó el crimen de Estado de 1897. Los agoreros de las desgracias no buscadas ponen el acento en el carácter débil del Presidente McKinley, que también resultaría asesinado. Jesús Pabón, genialmente a mi juicio, buscó las raíces internacionales de la coyuntura.

Lo cierto es que entre el 1 de marzo de 1895 y el mismo mes del año de 1897 se libraron de ir a Ultramar 45.000 posibles reclutas y que el ingreso en las arcas del Estado por este motivo supuso 78 millones de pesetas, todo un Presupuesto de Guerra de los días de O'Donnell. Aceptado el reto por España, sólo cabía un éxito militar si éste venía servido por un grado de profesionalidad en las filas del Ejército que no estaba al alcance de los militares del «sistema de la Restauración».

II. LA CAPITANÍA GENERAL DE FILIPINAS

La verdadera presencia militar española en Filipinas está vinculada al fenómeno orgánico que llamamos Capitanía General. La situación de seguridad del archipiélago se fue deteriorando al hilo de la pérdida de prestigio internacional de la Nación Española, ya durante el Gobierno de Juan Antonio Martínez (1822-1825). Entonces, al relevarle, Fernando VII creó para Filipinas la figura de un Capitán General, lo que suponía la síntesis de mayores atribuciones, tanto civiles como militares, en una sola figura.

En la estela de esta decisión hay que subrayar dos efectos perversos, pero no intencionados: 1. Los Capitanes Generales durarán en el cargo bastante menos tiempo que los Gobernadores anteriores.

2. La alternancia progresistas-moderados marcará una labor autodestructiva de muy poca ejemplaridad cara a la población aborigen.

El primero de los Capitanes Generales, Mariano Ricafort (1825-1830), que venía de mandar en Cuba, apaciguará los ánimos. Pascual de Enrile (1830-1835) ignorará en lo posible los primeros episodios de la carlistada y proseguirá la realización de importantes obras públicas. Los ya netamente progresistas, Andrés García Camba (1836-1837), al igual que Luis de Lardazábal (1837-1841) y Marcelino Oraá (1841-1843), protegerán la comercialización del tabaco filipino.

Lo decisivo para el futuro de Filipinas superará tres coyunturas que, en líneas generales, llevarán a una mayor militarización del archipiélago:

- a) El Régimen isabelino de los generales.
- b) El Sexenio revolucionario.
- c) El Sistema de la Restauración.

La novedad ya no está en el exterior —la piratería o los buques de naciones extranjeras—, sino en los movimientos subversivos. Leoncio Cabrero Fernández, en *Las Islas Filipinas* (Tomo XV de la *Historia General de España y de América*, Rialp, 1989), ha calificado de movimiento mesiánico a uno en par-

ticular, la cofradía de los «apolinaristas». Este movimiento creció entre 1832 y 1841. Terminó con la ejecución el 4 de noviembre de 1841 del propio Apolinar de la Cruz. Para reprimir al joven visionario, Marcelino Oraá había tenido que emplear a fondo hasta tres compañías de infantería y un escuadrón de caballería, que eran lo mejor de la guarnición.

Veamos la evolución del proceso de militarización:

- a) *El Régimen de los generales isabelinos.*

En este periodo, la figura dominante —se trata ya de verdaderos militares de carrera, no de aristócratas con puesto en la jerarquía militar— es la del general Narciso Clavería y Zaldúa (1844-1850), un moderado que hubo de crear unos servicios de seguridad ciudadana y otros para la protección de la navegación de cabotaje. Modernizó los buques a vapor y administró con rigor tanto el estado sanitario, con la obligatoriedad de las vacunas, como la administración civil, con la regulación del uso de los apellidos. Será honrado con el título de Conde de Manila y recompensado finalmente con la Gran Cruz de la Orden Laureada de San Fernando.

Su sucesor, Antonio de Urbiztondo (1850-1853) —un ex carlista—, creará el Banco Español Filipino, publicará un Boletín Oficial en Manila y se hará personalmente cargo de una columna de castigo al islamizado archipiélago Joló.

Se llega a la fecha final del reinado de Isabel II (1868) con la desfavorable experiencia de Capitanías Generales que, quizá, no se incorporan con prisa y dejan espacio a interinidades. Tal fue el caso de Manuel de Pavía y Lacy, Marqués de Novaliches (1854-1857), y de otro Capitán General, Fernando de Norzagaray (1857-1859). Este, finalmente, dejará ver una cierta incapacidad para controlar desde Manila las operaciones del sector militar que, a cargo de España, estuvo actuando en Cochinchina. Rafael de Echagüe, Conde del Serrallo (1862-1866), una vez vueltas las aguas a su cauce, se empeñará felizmente en la apertura de centros de enseñanza y de una peculiar Escuela Militar. Pero

el último de los generales isabelinos en Filipinas, José de la Gándara (1866-1869), será víctima de la crisis política interior que abrió en la Península el Sexenio Revolucionario.

De hecho, aquella operación en Cochinchina duró cuatro azarosos años (1859-1863). Se explica por el afán de Leopoldo O'Donnell por ofrecer al Ejército liberal objetivos ultramarinos que le devolvieran un cierto prestigio internacional. Para formalizar el compromiso había servido el político Martínez de la Rosa, que lo acordó con Napoleón III.

El batallón español salió de Manila el 30 de agosto de 1858. Como hemos adelantado, el Gobernador o Capitán General Norzagaray mantuvo el apoyo en condiciones precarias. Los Gobernadores interinos —Solano, Herrera Dávila, José Lemey, etc.— prepararon el retorno a Manila, que formalizó Echagüe. Lo que ha quedado en los documentos de interés militar es la organización del *Batallón* llamado de *Fernando VII*, a base de tropa casi absolutamente tagala. Las adversas vicisitudes pasadas por el coronel Ortiz de Lanzarote, por el comandante Oscáriz y, sobre todo, por el coronel Palanca en la zona de Hué y en la desembocadura del río Turana, anunciaban una durísima competencia en el espacio geográfico del sudeste asiático entre las potencias europeas con aspiraciones comerciales.

b). *El Sexenio revolucionario*

Los problemas se revelaban al emprender salidas o expediciones, pero reflejaban un problema interior a las Islas Filipinas. Tres mandatos van a resultar conflictivos: el del general Carlos María de la Torre (1869-1871), el del también general, más bien federalista, Rafael Izquierdo (1872-1873), y el del general republicano Juan Alaminos (1873-1874). La clausura en Madrid del régimen de la Primera República señaló un futuro donde las obras defensivas de los puertos llamados de Legazpi, de Tacloban y de Leyte serán imprescindibles tanto para repeler ataques exteriores como para superar crisis de obediencia en las Unidades propias.

En Tabayas, La Laguna y Batangas —Isla de Luzón, como Manila— estalló en junio de 1879 un rebrote espectacular de lo que había sido la «cofradía apolinaria», cuyos primeros episodios sangrientos —el asesinato de españoles por iniciativa de un cabecilla local, Manolo— forzaron el cese del Gobernador de la Gándara el 24 de marzo de 1869. El nombramiento del liberal exaltado de la Torre fue crítico. Se pasó del dictado ingenuo de un indulto general el 15 de agosto a la declaración del estado de sitio pocos meses después, con fuertes y enérgicas represiones a cargo de la Guardia Civil.

La creación por de la Torre de una fuerza de orden —los *Guías* de de la Torre— no funcionó. Esta tropa tagala apenas resolvió incidentes. De la Torre sí que se mostró activo para derribar la estatua ecuestre de Isabel II y para atacar la habitual autonomía de que disfrutaban las Ordenes Religiosas. El Gobernador Izquierdo —muy preocupado por los datos Estadísticos y por la Cartografía— se enfrentó con un episodio todavía más grave: la insurrección en El Cavite del sargento mestizo Bonifacio Octavio, que degeneró en sedición de una parte del regimiento de infantería número 7. Se entendió que la protesta venía animada desde un puñado de sacerdotes filipinos (Burgos, Gómez y Zamora) y se ajustició a los tres previo Consejo de Guerra, que dictó sentencia en enero de 1872.

Conviene señalar una diferencia respecto a lo acaecido durante el Sexenio en Cuba. Los españoles de Filipinas se mostraron mucho menos propicios que los cubanos a la Restauración de la Monarquía en la persona de Alfonso XII.

c) *El Sistema de la Restauración*

Las sucesivas Capitanías Generales de José Malcampo (1874), de Domingo Moriones (1877), de Fernando Primo de Rivera (1880), de Joaquín Jovellar (1883), de Emilio Terrero (1885), de Valeriano Weyler (1888), de Eulogio Despujols (1891) y de Ramón Blanco (1893), preceden a las tres Capitanías Generales donde culmina el período final de la administración española:

- Camilo García de Polavieja, desde el 8 de enero de 1896.
- Fernando Primo de Rivera, desde el 23 de abril de 1897.
- Basilio Agustí, desde el 9 de abril de 1898.

Dos tipos de problemas convirtieron en urgentes los refuerzos de la guarnición militar: problemas internacionales (que se polarizaron en la tensión hispano-alemana por la cuestión de las Carolinas y las Marianas) y los problemas internos (que aceleraron la capitulación de 1898 ante los Estados Unidos). Para el análisis del primer problema fue determinante la difícilísima gestión del Gobernador Terrero, y para el análisis del segundo, la no menos compleja actuación de Polavieja.

Tanto las Marianas como las Carolinas estaban a unas 1.500 millas de Manila y a quince días de navegación. En tres grupos de islas —Ponape, Palau y Yap— había habido presidios o guarniciones españolas de vida muy azarosa ya desde tiempos del Austria Carlos II.

Todo se alteró cuando en 1877 el llamado Protocolo de Joló (que hizo suyo el Gobierno de Cánovas del Castillo) dejó abierto el comercio de los tres grupos de islas hacia Borneo. Se aprovecharon de ello, al punto, buques mercantes alemanes e ingleses. Pero la audacia mayor corresponde al desembarco en fuerza (1885) de una expedición alemana en la Isla de Yap. Este hecho ponía de relieve la incapacidad de España para establecer en el Pacífico una verdadera red de aduanas.

La crisis culminó con un laudo pontificio de 22 de octubre que fue aceptado tanto por Bismarck como por Cánovas. Se daban derechos a Alemania para comerciar, que pronto se extendieron a Inglaterra para pescar. Todo el futuro quedaba condicionado a que las autoridades españolas ejercieran de hecho alguna forma de dominio o de administración en las Marianas y en las Carolinas. Y esta exigencia nunca llegó a materializarse por España que, al mismo tiempo, vio crecer el volumen de las insurrecciones en los endémicos espacios de Joló y Mindanao. Este fue el

drama vivido por el activísimo general Terrero.

El Gobernador Terrero abrió una campaña por el llamado Río Grande —unas charcas limitadas por cañizares y palmerales— y por los bajos del Polanqui —nombre indígena del Río Negro—. Según datos que ha recogido la *España Bélica Siglo XIX* de Carlos Martínez Campos. Terrero movilizó una flota capaz de remontar las corrientes a las que acompañó con tropas de tagalos leales a España, que lucharon arduosamente contra lo que llamaban «moros juramentados». El Capitán General o Gobernador General Weyler prolongó, con su característica contundencia, esta campaña (que él denominó del Mindanao) en marzo de 1891. La conquista de las posiciones perdidas del poblado de Barás y de la bahía de Illana marcó el éxito de Weyler.

El incidente más grave de la campaña ocurrió en la isla de Ponapé. Costó la vida al teniente Porras y a 34 soldados (23 de julio de 1890). Weyler destacó tres buques y un par de compañías de desembarco. Era, de hecho, una expedición punitiva, como otras anteriores, dirigida desde Luzón y siempre con el punto de mira en Joló o en Mindanao. Se castigaba la agresión y se retornaba a Manila. Se trató de mostrar la capacidad de llegar a todas las islas en donde hubiera actos hostiles que todavía retenían los españoles.

La clave del prestigio de España como potencia administradora seguía siendo el arsenal del Cavite. Cavite, a la vista de la ciudad de Manila y al costado de la pequeña Isla Corregidor —pieza fundamental para la vigilancia del acceso a la Bahía de Manila—, había sido la base de abastecimiento para las campañas de Cochinchina, de Carolinas, de Mindanao y de Joló. Pero lo había sido siempre utilizando efectivos que, en su mayor parte, eran mestizos o españoles de baja condición. Las logias masónicas (que hacia 1896 llegaron a ser hasta 82 en torno a Manila) tenían como referencia para la aplicación de sus fines este núcleo de población, más bien castrense, que siempre se había mostrado sensible a la secta de los carbonarios. Todo ello está en las bases del movimiento «katiunan», a la larga asociado a los ideales de muy superior entereza del médico José Rizal.

José María del Castillo ha estudiado el fenómeno en su libro *Katipunan o el filibusterismo en Filipinas* (1896).

En este año de 1896 España acababa de alcanzar el máximo de su presencia militar en Filipinas:

- Siete regimientos indígenas (sic) de infantería.
- Dos escuadrones indígenas de caballería.
- Un regimiento europeo de baterías de costa.
- Dos baterías europeas de artillería de montaña.
- Un batallón indígena (sic) de ingenieros.
- Dos compañías de intendencia.
- Una compañía de sanidad.
- Tres tercios indígenas (sic) de la Guardia Civil.
- Un tercio mixto (europeo) de Guardia Civil y Carabineros.

Luis E. Tagores Sánchez en su trabajo *La revuelta tagala de 1896-97* (Revista Española del Pacífico número 6, Año VI, 1996) es más explícito para dar noticia de la guarnición de Manila: 900 hombres de dos batallones del Regimiento número 70; muchos menos en los Regimientos 73 y 74 y en el Batallón disciplinario; 600 en el Batallón de transeúntes; 200 más en los regimientos Legazpi e Iberia; 250 en el Batallón de ingenieros y otros tantos en el Regimiento de Caballería. La Guardia Civil Veterana disponía de otros 100 en tres tercios: núm. 20, núm. 21 y núm. 22. Cerraba la cuenta la infantería de marina y los marineros de algunos buques de la Armada.

La crisis bélica arroja un balance de refuerzos peninsulares. Lo primero fue un Batallón de Infantería de Marina con 882 hombres. En 1896 llegaron a Filipinas 17 batallones (exactamente en los tres últimos meses del año), hasta sumar 24.251 soldados. A éstos hay que añadir dos compañías de ingenieros, tres escuadrones de caballería y cuatro baterías de artillería.

La impresionante sublevación del «Katipunan» (Soberana y Venerable Asociación de los Hijos del Pueblo) surgió durante el man-

dato del general Blanco, Marqués de Peña Plata, pero estalló con virulencia mayor nada más ser relevado por Polavieja en agosto del citado 1896. Dos figuras de la insurrección, Emilio Aguinaldo y Andrés Bonifacio, eligieron como foco precisamente a Cavite. Blanco había solicitado refuerzos y se había movido con alguna eficacia.

Los poblados Novaliches, Pineda y Caloacán desbordaron con su levantamiento la capacidad del destacamento de la Guardia Civil de Malabón. Fue entonces cuando Blanco declaró el estado de guerra y «organizó —escribe Melchor Fernández Almagro— un batallón de voluntarios y una guerrilla denominada "San Miguel"». En Madrid el registro de la sede del Círculo Hispano Filipino, que presidía el Gran Maestre de la Masonería Española Miguel Morayta, causó graves trastornos, en particular a José Rizal que, apurado, vivirá sus últimos meses a la espera de una rigurosa condena a muerte.

El relevo de Blanco por Polavieja vino precedido de un movimiento general de la opinión pública en Filipinas, al que se sumó el arzobispo de Manila, fray Bernardino Nozalada (dominico). Polavieja, en principio nombrado Segundo Cabo, pasa a Capitán General: «Sabía perfectamente —escribe Martínez Campos— que él se jugaba él todo por el todo. Tomó el camino recto y salvó la situación».

"Polavieja —sigue diciendo Carlos Martínez Campos— tuvo a sus órdenes un contingente de 30.000 soldados. Con este ejército, nunca visto en Filipinas, fijó su plan de operaciones: recuperar Cavite y guarnecer debidamente la isla de Luzón. Entregó el mando a Lachambre y dividió el conjunto en tres circunscripciones militares."

El 24 de febrero de 1897, Lachambre ocupó S. Francisco de Malabón, capital de los sublevados: el ya presidente de la rebelión independentista Emilio Aguinaldo, con Villanueva (teórico ministro de la Guerra) y Alvarez (jefe político del Kalipunan, del que se expulsó a

Bonifacio), hubo de trasladar a Cavite su zona principal de operaciones y también a Biak-na-bató.

Dos mes más tarde, Polavieja, indignado por la falta de apoyo del Gobierno, que sólo pensaba en Cuba, presenta la dimisión. La actuación de Fernando Primo de Rivera se vio recompensada con el Pacto de Biak-na-bató. El pacto, esencialmente económico, llevó a Emilio Aguinaldo rumbo a Hong Kong el 26 de diciembre del 97, según el modelo de la cubana Paz de Zanjón que había gestionado entonces Arsenio Martínez Campos (1878).

La entrada de los Estados Unidos en guerra contra España, ya durante el mandato de Basilio Agustí, hizo el resto. La llegada a la Bahía de Manila de la escuadra del almirante Dewey no pudo ser contrarrestada por la concentración de la escuadra española del almirante Montojo a uno y otro lado de Cavite. El 30 de abril de 1898 se preludia lo que sería el combate decisivo del 1º de mayo del mismo año: la muerte en acción de guerra de 58 marinos y las heridas graves de 236 españoles más.

El retorno de Aguinaldo, que se verá seguido de una masa de 30.000 voluntarios taga-

los, se acompaña en el tiempo con el desembarco de la primera de las tres brigadas americanas, la de Anderson con 3.000 soldados antes del mes de julio. El cese de Agustí y su relevo por Jaúdenes, su inmediato subordinado, lleva a la capitulación en el Palacio de S. Potenciano el 14 de julio.

Lo que llamamos «los últimos de Filipinas» queda a cargo de los héroes que defendieron la pequeña capilla rural de Baler a las órdenes del comandante Saturnino Martín Cerezo y cuarenta españoles más a quienes en Decreto de 30 de junio de 1899 del propio Aguinaldo, firmado en Tarlak, declaró amigos en vez de prisioneros.

Esta rápida crónica de la presencia militar de España en Filipinas expresa una realidad llena de meandros. Lo definitivo es que no hubo una verdadera ocupación militar en fuerza sino el intento de conciliar el dominio con una presencia de autoridades políticas, de manera creciente también de condición militar, sólo con algún aparato de fuerza armada. Sólo durante la etapa que conocemos como la de los Capitanes Generales el problema de la defensa estuvo en el primer plano.

LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO DE GUERRA EN AGUAS DE CUBA

JOSE MARIA BLANCO NUÑEZ

Capitán de Navío de la Armada
Comandante BAC "PATIÑO"

EL APOSTADERO DE LA HABANA

La Real Orden de 31 de mayo de 1724, que puso a la firma de la Real Mano el Ministro de Marina don José Patiño, mandaba emprender construcciones de importancia en el carenero que ya estaba establecido en el puerto de La Habana. Dichas obras comenzaron en 1725 y finalizaron en 1747, año en el cual se ordenó:

"Trasladar allí el Apostadero marítimo de Fuerzas Navales que estaba establecido en Cayo Sacrificio (Veracruz-Nueva España)."

En 1767 se declaró a La Habana puerto Capital y Apostadero de los buques de guerra destinados a la América Central y se nombró a su primer Comandante General, el jefe de Escuadra don Juan Antonio de la Colina.

Desde La Habana se montaron varias expediciones para afirmar la soberanía española en las costas del Golfo de México, entre las que destaca la del General Solano, Marqués del Socorro, a las órdenes del Gobernador de Lousiana y Movila, don Bernardo Gálvez, la cual condujo a la toma de Pensacola por el primero en 8 de mayo de 1781.

Emancipadas de la Corona las colonias continentales (1808-1826), entre otras cosas por el abandono de todo lo relativo a la Marina de Guerra, es decir, por la ausencia del poder naval imprescindible para asegurar las rutas marítimas de tan vasto Imperio, el Ministro de Marina don José Vázquez de Figueroa, en su tercer mandato ministerial (24-7-1834), dispuso una importante reorganización del Apostadero de La Habana y tomó las medidas necesarias para sanearlo económicamente.

A partir de 1841 empiezan a incorporarse a este Apostadero de La Habana los primeros vapores destinados a ejercer la Soberanía en las aguas de Cuba y Puerto Rico, curiosamente y como se convertirá casi en costumbre, los dos primeros se construyeron en los EE.UU. y recibieron en el bautismo los nombres de "Regente" (luego rebautizado "Bazán") y "Congreso", que eran buques de ruedas y de 160 caballos de fuerza.

En los momentos angustiosos que atravesaba la Marina de Guerra Española en la década de los cuarenta del siglo pasado, el cincuenta por ciento de sus buques estaban destinados en aquellas aguas. Ese cincuenta por ciento, a pesar de "ser poco y estar mal pagado", comenzaba a dar los primeros frutos en la represión de los intentos de penetración de armas y guerrilleros. Así, en 1851, el Jefe de Escuadra don José María Bustillo y Barreda montó una operación en Morrillo de Manimar, haciendo abortar una expedición filibustera que mandaba el cabecilla Narciso López, de la que más tarde nos ocuparemos.

Las intervenciones en México (1861) y la desgraciada anexión de Santo Domingo (1860), motivadora de la Guerra del Pacífico, fueron montadas también en este Apostadero.

En estos mediados del siglo pasado quedó definido el despliegue de buques y fuerzas navales a mantener en este Apostadero de la manera siguiente:

Primero.—Buques correo militares para mantener las comunicaciones peninsulares con Cuba y Puerto Rico, envío de refuerzos en caso necesario y repatriación de licenciados, evacuación de heridos y enfermos.

Segundo.—Fuerzas sutiles, compuestas de vapores de vigilancia y patrulleros de escaso calado y porte adecuado para navegar entre, y por dentro, de los numerosos cayos y bajíos e incluso aptos para surcar algunos ríos (se cubrieron de gloria precisamente en el Cauto, durante la última guerra cooperando con el Ejército).

Tercero.—Fuerza permanente disuasoria del vecino del Norte, la cual fue útil hasta que tras el incidente del "Virginius" (31-10-1873) y a la vista de su incapacidad militar por tierra y mar,

los EE.UU. se lanzaron con decisión a constituir sus fuerzas armadas.

En consecuencia, antes de llegar al Grito de Yara, se compraron viejas glorias inglesas de la Cunard para lo primero. Para lo segundo "cayeros", es decir, buques menores o sutiles, como entonces se denominaban, especialmente concebidos para la persecución del contrabando de armas por aguas someras y entre los cayos próximos a la costa, así los del tipo "Conde del Venadito", de 520 toneladas de desplazamiento, 100 CV de fuerza, dos piezas artilleras, casco de hierro y propulsión por ruedas con velocidad máxima de 13 nudos. También se dispuso de cinco goletas de hélice y algunos buques más que se construyeron en los EE.UU.

Para el tercer cometido se envió siempre material antiguo y barcos con pomposos títulos de cruceros, que en realidad eran simples cañoneros y algunas de las fragatas blindadas de las que se cubrieron de gloria en la campaña del Pacífico.

LA AMENAZA DEL NORTE

En su solemne mensaje de despedida el presidente Washington recomendaba:

"La regla fundamental de nuestra conducta con las naciones extranjeras es ésta: extender entre ellas nuestras relaciones comerciales, pero mantener con ellas el menor contacto político posible. Si hoy estamos ligados con algunos compromisos de esta clase, cumplámoslos con la mejor buena fe. Pero no pasemos más adelante."

Es decir, que la decisiva ayuda franco-española a la independencia de los EE.UU. sería pronto cosa olvidada y que los vitales intereses de Europa no serían considerados lo más mínimo por la nueva nación americana, pues, continuaba el Presidente, "...nuestra posición apartada y distante nos permite y aconseja seguir un rumbo distinto". Teoría que encauzó definitivamente el Presidente Monroe, con su famosa doctrina, fruto de la pluma del Secretario de Estado John Quincy

Adams, poniendo rumbo al oeste verdadero con perseverancia, fe y, más tarde, con su "destino manifiesto", expresión acuñada por el editor de la "Democratic Review", John O'Sullivan, para describir lo que esperaban los EE.UU., es decir, la absorción de los países vecinos debido a las superiores cualidades de la raza anglosajona y a sus instituciones.

Antes de promulgarse la doctrina de Monroe, que está muy ligada a los sucesos que finalizan en nuestra patria con los tres mal llamados años y la presencia de una escuadra inglesa acechando nuestra perla antillana, Jefferson resaltaba al Presidente Madison, en 1809, la suma importancia que para ellos tenía la posesión de la Isla de Cuba. En 30 de octubre de 1810, Madison indicaba, en carta privada a Willam Píney: **"...la imposibilidad en que los Estados Unidos se hallaban de permitir que cayera la isla en manos de un gobierno europeo, porque ello suponía una amenaza al comercio y a la seguridad de su nación"**.

En fecha 10 de abril de 1812, el Embajador de España en Washington, don Luis de Onís, comunicaba al Virrey de la Nueva España, don Francisco Xavier Venegas, la existencia de un mapa que incluía a Cuba dentro de los futuros límites de los Estados Unidos del Norte:

"Cada día se van desarrollando más las ideas ambiciosas de esta República contra España. V.E. se halla enterado... de que este Gobierno se ha propuesto... fijar sus límites en la embocadura del Río Norte o Bravo, siguiendo su curso hasta el grado 31, y desde ahí tirando la línea recta hasta el Mar Pacífico, tomándose... Tejas, Nueva Santander, Nuevo Méjico y parte de Nueva Vizcaya. Parecerá un delirio... pero no es menos seguro... que se ha levantado un plano expresamente de esas provincias, incluyendo también la isla de Cuba como una pertenencia natural de esta República. Los medios que se adoptan para preparar la ejecución de este plan son los mismos que Bonaparte y la República Romana optaron para sus conquistas; la seduc-

ción, la intriga, los emisarios, sembrar y alimentar las disensiones... favorecer la guerra civil y dar auxilio a los insurgentes..."

Volviendo al redactor de la doctrina Monroe, Adams, diremos que en abril de 1823, meses antes de la famosa declaración presidencial, escribía al Encargado de Negocios de su nación en Madrid, explicándole que eran tantos y tan fuertes los vínculos que sujetan la isla de Cuba a la Unión Norteamericana, que casi es imposible resistir a **"la convicción de que la anexión de Cuba a nuestra república federal será indispensable para la continuación de la Unión y el mantenimiento de su integridad"**.

¿Por qué la posesión de Cuba era indispensable, según sus políticos, para la independencia y seguridad de su nación?, pues por el volumen y la calidad del intercambio comercial y por su importantísima posición estratégica, llave del paso de Barlovento y de los estrechos de Florida, además de lugar indispensable para retornar a Europa cuando el viento suministraba la energía necesaria a los buques. Cuba era y sigue siendo, por tanto, para los norteamericanos, el candado que cierra el Golfo de México.

EL PRIMER INTENTO DE COMPRA

Los Estados Unidos comenzaron utilizando medios pacíficos para hacerse con la preciada isla de Cuba, demostrando al tiempo su firme voluntad de conseguirla; en 1848 el Secretario de Estado (más tarde Presidente) Buchanan ordenaba a su embajador en Madrid:

"En vista de todas estas razones, el Presidente (Polk) cree que ha llegado el momento crítico en que debe hacerse un esfuerzo para comprar a España la isla de Cuba, y ha determinado confiar a usted este importante y delicado deber. La tentativa debe hacerse primero en una conversación confidencial con el Ministro de Estado..."

Si el Ministro de Estado prestara oído a

la proposición, entrará usted a discutir el precio... El Presidente estaría dispuesto a ofrecer el pago de cien millones de pesos. Pero éste es el precio máximo. Y si España quiere vender, usted hará lo que pueda para comprarla al precio más bajo posible....

Adjunto le envío a usted plenos poderes para tratar de este asunto..."

La contestación española no dejó lugar a dudas:

"Acceder a la propuesta de vender la isla, cosa es que ningún Ministro se atrevería a hacer; que estaba persuadido que el sentimiento del país preferiría que la isla de Cuba se hundiese en el océano antes de verla pasar a manos de ninguna potencia extraña."

¿Estaban bastante claras las intenciones norteamericanas?, creemos que nadie dudará de lo afirmativo de la respuesta, en consecuencia: ¿tomamos medidas defensivas para prepararnos?, la respuesta es no.

LA CONFERENCIA DE OSTENDE

En 1854 se produce de nuevo un fuerte intento, por parte de los Estados Unidos, de comprar la isla de Cuba a España, se le conoce con el nombre de Conferencia de Ostende.

Por orden del Secretario de Estado, Mr. Marcy, se reunieron en esta ciudad belga y luego en Aix la Chapelle los representantes diplomáticos norteamericanos en Madrid, Londres y París, para tratar de tal compra. El dictamen, que fecharon el 18 de octubre de 1854, tampoco concede opciones a la duda:

"La propia conservación, decían, es la primera Ley de la Naturaleza para los Estados, lo mismo que para los individuos... Si después de haber ofrecido a España por la isla de Cuba un precio superior a lo que ella vale resulta que nuestra oferta es rechazada, el momento habrá llegado de considerar si Cuba española pone

o no en peligro nuestra paz interior y la existencia de nuestra amada Unión. Si la respuesta es afirmativa, estaremos justificados, dentro de toda consideración de derecho divino y humano, en arrancarla del poder de España, si tenemos modo de hacerlo. Procederíamos bajo el mismo principio que autoriza el derrumbamiento de la casa del vecino, cuando está incendiada y no hay modo de impedir que las llamas se comuniquen a la nuestra..."

Esta meridianamente claro, prender fuego a la casa del vecino, atizarlo y derribarla por peligrosa... y nosotros en revancha nos embarcamos en otra aventura: la africana, y la casa cubana mal defendida, sin servicio de contraincendios, con los coches de bomberos en mal estado o inexistentes, poco duraría ante las llamas insufladas por el cada vez más poderoso vecino.

LA INSURRECCION

Más o menos en estas fechas, mediado el siglo pasado, comenzó el largo y triste proceso en que arreciaron las insurrecciones, las expediciones filibusteras, los incidentes diplomáticos, más o menos suscitados o alentados desde los EE.UU., hasta llegar al "Maine". Todos esos movimientos encontraron su base logística y su santuario protector en el coloso del Norte; cuando era preciso atravesar el mar, se cubrían con la bandera de las barras y de las estrellas, cuya legalidad, como veremos, defendía a ultranza la Casa Blanca.

Pero ¿cómo empezó en la isla la insurrección?, estoy convencido de que en las desmembraciones imperiales los últimos en independizarse son los isleños, el propio sentimiento de "aislamiento" les debe conducir a ser más metropolitanos, ojeando simplemente los imperios modernos puede contrastarse esta hipótesis que explicaría el proceso emancipador en el continente americano. Cuba, Puerto Rico y las Filipinas, si no quedaron del todo al margen, fueron bastiones de españolismo o de realismo, como entonces se decía, inexpugnables.

Historiadores cubanos actuales dan una

versión diferente. Así Julio Le Riverend que lo achaca a que los hacendados, azucareros y cafeteros no quisieron lanzarse a una revolución que afectara sus buenos negocios comerciales y porque además temían perder los numerosos esclavos de sus fincas. Por ello, dice este autor: **"...a pesar de que se conspiró mucho en Cuba y que se contaba con la solidaridad latinoamericana, no se pudo organizar una revolución que triunfara sobre el colonialismo español..."**. Los proyectos que al respecto elaboraron Simón Bolívar y el Presidente de México, Guadalupe Victoria, fracasaron estrepitosamente.

No hay que olvidar el influjo grande que la dolorosa división de Santo Domingo en dos Repúblicas, la blanca y la negra, tuvo en Cuba a lo largo de todo el siglo emancipador. La proximidad de la Provincia de Oriente a Haití y el similar problema racial y demográfico, retrajo a muchos hacendados cubanos, cuya colonia fue durante mucho tiempo la más rica del mundo, de embarcarse en aventuras independentistas.

LA PRIMERA INTENTONA

La primera intentona, que ya citamos al principio, la del General Narciso López, estuvo inducida por los deseos de algunos hacendados, coincidentes con los de los productores de algodón de los Estados del Sur de Norteamérica, de que Cuba fuese un Estado más de la Unión, deseo que como explica perfectamente Hugh Thomas (1) estuvo más que alentado desde las logias francmasónicas.

Imaginen la alta rentabilidad estratégica que hubiesen obtenido los Confederados, durante la guerra de Secesión, si Cuba les perteneciese, cuán distinto y cuanto más difícil hubiese sido el bloqueo que la Unión practicó sobre sus puertos.

López era un antiguo general español distinguido en las guerras de emancipación de Venezuela (era caraqueño de nacimiento), donde combatió a Bolívar y luego, en la Península, en la primera guerra carlista. Fue, incluso, Gobernador Militar de Madrid.

Llegó destinado a Cuba en tiempos del

Capitán General Valdés, siendo Presidente de un Tribunal Militar, haciéndose famoso por su severidad en sentencias dictadas contra los negros libres.

Ya en franca rebeldía contra su patria, buscó apoyo en Nueva Orleans, desde donde consiguió lanzar una expedición de liberación compuesta de 500 hombres con los que desembarcó en Cárdenas. Dichos hombres eran veteranos de la guerra de México o simples aventureros atraídos por la oferta de 1.000 dólares y 160 acres de terreno cultivable en Cuba.

Tras el primer desembarco, López consiguió otro en que aportó 600 hombres más, capturó la guarnición española de Cárdenas y a su Gobernador. No encontrando asistencia cubana, pues los isleños recelaron del tinte norteamericano de la expedición, López reembarcó dirigiéndose a Key West perseguido por nuestros barcos, y aunque en principio fue recibido en olor de heroicidad, enseguida fue acusado de quebrantar las leyes norteamericanas de neutralidad. A pesar de todo, consiguió una nueva remesa de 400 hombres y desembarcó, de nuevo, en Bahía Honda, portando la bandera de la Independencia (una sola estrella, como la de Texas, sobre el fondo del triángulo masónico, luego aceptada por todos los cubanos).

Esta última expedición fue totalmente desbaratada por la Marina y el Ejército. El coronel Crittenden, enrolado a las órdenes de López, veterano de México, y sus hombres capturados en sus botes cuando pretendía reembarcarse fueron fusilados. A López, preso con 160 hombres, previo juicio por traición, se le dio garrote vil en ejecución pública celebrada en la Plaza Mayor de La Habana, y aunque hubo grandes manifestaciones antiespañolas en Nueva Orleans, sólo cuatro norteamericanos escaparon de la pena capital, la isla quedó en paz por mucho tiempo.

LA GUERRA GRANDE

Lanzado el grito de independencia en los campos de Yara, el día 10 de octubre de 1868, el estado de la fuerza naval se mostraba claramente insuficiente para impermeabili-

zar la costa a los envíos de soldados y de armamento que se despachaban desde las cercanas costas de La Florida. Por esto, el gobierno del general Prim, cuyo ministro de Marina era el contraalmirante Beránger, dio la orden de adquisición urgente de una escuadrilla de cañoneros pequeños.

Se firmó un contrato con la Cía de Obras de Hierro de Delamater (EE.UU.) en fecha 3 de mayo de 1869 y se seleccionó un proyecto del ingeniero civil Mr. Ericson. El día 19 del mismo mes comenzó la construcción de la serie de 30 buques, en un tiempo verdaderamente récord, ¡cuatro meses!, no sólo para la época sino también para el día de hoy, se tuvieron los treinta cascos botados al agua y la mitad de ellos con máquinas y calderas instaladas.

Los buques tenían las dimensiones siguientes:

Desplazamiento: 137 toneladas.

Eslora: 32,613 metros.

Manga: 6,858 metros.

Puntal: 2,438 metros.

Calado: 1,498 metros.

Propulsión: por hélices, dos ejes y calderas de carbón.

Viveres, combustible y munición: para 100 días.

Propulsión auxiliar: aparejo de goleta con redonda y cuadra en el trinquete.

Velocidad: 11 nudos.

Armamento: 1 cañón rayado sistema Parrot que disparaba granadas de 100 libras.

Dotación: 1 TN de 1ª Clase, 1 AN 2ª Comte. y 31 hombres.

Lo grande de la serie, el buen resultado obtenido en las pruebas, tanto de propulsión como de la artillería, pusieron de manifiesto en Norteamérica la disposición española a resolver la guerra con eficacia.

Una reclamación diplomática del Perú, consecuencia de la guerra del Pacífico, sirvió de pretexto al gobierno norteamericano para retrasar durante largo tiempo la entrega de los cañoneros.

Por fin el 5 de enero de 1870 salió la primera expedición para La Habana, compuesta

por quince de ellos que entraron el siguiente día 7 al mediodía entre el indescriptible júbilo de la población española de dicha capital.

El 1 de febrero entró en La Habana el segundo grupo constituido por 13 cañoneros. Más tarde se incorporaron los dos últimos.

El Estado Mayor de la Comandancia General del Apostadero y Escuadra distribuyó a los cañoneros en divisiones desplegadas por las costas de la isla, fijó sus bases y las adiestró en sus cometidos.

Perdido en los bajos de Los Colorados el número 30, "Rápido", el hacendado señor Herrera, en patriótica reacción, ofreció otro en sustitución, se construyó en el astillero de Casa Blanca de La Habana y se le bautizó "Cuba Española".

Según J. Llacers (2): **"Nuestras fuerzas sutiles, siempre en actitud de cuidadosa prudencia, contraían sus servicios de vigilancia en un ininterrumpido recorrido costanero, al reconocimiento de los esteros, destrucción de campamentos y concentraciones rebeldes, recogida de armas de los presentados, registro de poblados, batidas para la destrucción de atrincheramientos, dispersión de partidas de insurrectos, capturas de embarcaciones menores sospechosas, aprehensiones de alijos, atención a los desembarcos de expediciones piráticas y otros cometidos similares, propios de aquella contienda de tan peculiares características".**

Las acciones más importantes de esta serie de patrulleros durante la larguísima campaña fueron:

1870

- Toma del bohío de don Agustín Lara por el trozo de desembarco del "Contra-maestre", del mando del TN de 1ª don Alejandro María de Ory, tomando 500 balas ojivales, dispersando una gavilla, causando heridos y tomando prisioneros, entre ellos, un Teniente y apresando una clave de cifrado de comunicaciones entre la costa y los buques filibusteros.
- Captura por el "Soldado" del cabecilla

Domingo Goicoria, el más importante de los agentes del espíritu filibustero.

- Frustrado de un desembarco en Punta Brava (Nuevitás) cogiendo armamento y prisioneros por parte de dos patrulleros.
- El "Neptuno" sorprende importante correspondencia dirigida a Céspedes y el "Vigia" apresa cinco embarcaciones con insurrectos.
- El "Patrullero" apresa una goleta inglesa filibustera encallada en Cayo Moro.
- El 4 de septiembre se produce la primera baja humana en combate de esta fuerza, pues cae mortalmente herido el segundo Comandante del "Flecha" que batió una partida rebelde en Santa Cruz.
- El "Centinela" apresó el balandro del cabecilla Luis Ayestarán que entró preso en La Habana el 23 de noviembre.

1871

- Acción de tres cañoneros en Puerto Bravo apresando al vapor "Hornet".
- El "Contramaestre" reconoce en combinación con la columna de la Corona la costa del Departamento Oriental, tomando 21 prisioneros.
- El "Neptuno" apresa a los cabecillas Cavada y Ossorio.
- El "Dardo" dispersa una columna mambi en Jibara.
- El "Soldado" apresa al Secretario del cabecilla Céspedes.

1872

- Combate del "Cauto" en la bahía de Banes. Atacado desde tierra por los rebeldes cayó herido el comandante, el segundo y dos marineros, fue la primera vez que los rebeldes hicieron frente a un cañonero.
- Este año se incrementa el número de lanchas para operar en el río Cauto en cooperación con el ejército, con dos nuevos patrulleros construidos en el Arsenal de La Habana.

Sosteniendo todo lo que pudieron la dureza de la guerra, esta serie, criticada por algunos

profesionales por la endeblez del casco y la desproporcionada artillería que se le instaló, no cabe duda que contribuyó decisivamente al éxito final de la campaña.

Estos buques fueron dados de baja entre 1882 y 1887, por tanto cuando llegó la última guerra no quedaba ninguno en servicio.

LO DEL "VIRINIUS"

El 31 de octubre de 1873 el vapor de ruedas norteamericano "Virinius", considerado como filibustero, fue apresado por el vapor de hélice español "Tornado" del mando del Capitán de Fragata don Dionisio Costilla y Asensio. Ambos buques, curiosamente, habían sido construidos para los confederados por los astilleros escoceses del Clyde Bank, el español había sido adquirido en 1866 para contribuir a la vigilancia de la costa cubana.

A las dos de la tarde de ese día el "Virinius", que transportaba más de cien rebeldes al mando del general cubano Oscar Varona y del aventurero canadiense William Ryan (soldado de fortuna en la guerra de Secesión donde sirvió al Ejército de la Unión), además de 500 rifles Remington, gran número de sables y revólveres, municiones, uniformes, medicinas y provisiones de boca, todo ello con destino a los rebeldes cubanos que operaban en la zona de Sierra Maestra, fue avistado a 20 millas de la costa al SE de Cabo Cruz por el mencionado "Tornado".

Comenzada la caza por este patrullero, el "Virinius" arrumbó a Jamaica, buscando el amparo inglés, cerca de cuya costa y tras la correspondiente intimidación "al cañón" fue apresado e inmediatamente conducido a Santiago de Cuba.

Al Comandante del barco español no le cupieron dudas de ningún tipo sobre las intenciones del "Virinius", que enarbolaba la bandera norteamericana y estaba registrado en los EE.UU.

El Capitán del "Virinius" era un Oficial retirado de la Marina yanqui, en cuya Escuela Naval de Annapolis se había graduado y que tras la guerra de Secesión servía en la mercante.

Al día siguiente de amarrar en Santiago, el General Burriel, Gobernador Militar de aquella

provincia, mandó abrir Consejo de Guerra sumarísimo contra todos los enrolados y viajeros del "Virginus".

Las quejas formuladas por el cónsul de los EE.UU. no fueron oídas e incluso se le prohibió utilizar el cable para comunicarse con sus colegas de La Habana y de Kingston.

El día cuatro de noviembre se fusiló a cuatro rebeldes, entre los cuales los dos Jefes que citamos anteriormente, en días sucesivos fueron ejecutados 49 más, entre los cuales el Capitán del barco, cuya carta despidiéndose de su mujer fue utilizada profusamente por la prensa americana con fines propagandísticos.

El Gobierno republicano agobiado con la tormenta cantonal y, a la sazón, presidido por Castelar, se vio envuelto en un grave atolladero que estuvo rozando muy cerca el "Casus Belli". Finalmente tuvo que negociar con el norteamericano, aviniéndose a liberar al "Virginus", a "socorrer" (no a indemnizar) a las familias de los fusilados y de los supervivientes con 80.000 dólares aunque evitó el castigo del General Burriel. En realidad se fue posponiendo la decisión por los gobiernos que siguieron hasta que su muerte por enfermedad, sobrevenida cuatro años más tarde, cerró definitivamente la crisis (3).

Los norteamericanos movilizaron sus fuerzas navales "for possible punitive action", pero no poseían entonces buques de guerra útiles, un oficial de su Marina redactó entonces lo siguiente:

"La fuerza reunida en Key West era lo mejor y por supuesto todo lo que teníamos. No poseíamos almacenes ni depósitos de material para montar una base de aprovisionamiento, y si no se tratase de una cosa tan seria hubiese sido de risa comprobar nuestras condiciones. Permanecimos movilizados allí varias semanas, plantando cara a los españoles distantes 90 millas en La Habana, dos buques de guerra modernos nos habrían machacado allí en treinta minutos...

Estábamos avergonzados de todo esto, pero no protestamos, lo hicimos lo mejor que pudimos con lo que el Congreso nos dio" (4).

Por su parte en la memoria publicada por el Contraalmirante don Manuel de la Raigada, en justificación de sus actos durante el desempeño del mando del Apostadero y Escuadra de La Habana, mando que tuvo entre el 18 de marzo de 1873 y el 18 de noviembre de 1874, en que fue exonerado cuatro meses antes de cumplir los dos años reglamentarios, por diferencias que tuvo con el Capitán General de la isla, podemos leer:

"Fue tal la vigilancia que establecí en las costas, que durante mi mando no fue posible a los insurgentes introducir un fusil en la isla, ni pudo en ella desembarcar expedición alguna que no fuese estorbada o aprendida. De ello dan testimonio la captura de Osorio y otros dos cabecillas cogidos en la costa N. por los botes de vapor, la magnífica balsa para desembarcar artillería gruesa cogida sin estrenar, y el apresamiento del "Virginus", llevado a cabo en la costa Sur desde Cabo Cruz a Punta Maysí, en que según mis confidencias debía aparecer y que estaban en contradicción con las hechas al Sr. Capitán General según las cuales el punto vigilado debía ser la costa N. por la parte Cruz del Padre. Y no se crea que al expresar esto trato de lastimar lo más mínimo a aquella superior Autoridad, que no podía ser culpable de que sus confidentes no estuvieran bien enterados, o carecieran de la fidelidad debida" (5).

Es de españoles el estar desavenidos... pero dejamos la larga cita al lector para que compruebe lo difícil de la guerra en el mar, la necesidad de la INFORMACION, la coordinación entre autoridades, la cooperación -interejércitos e interarmas- tan imprescindible, además de todos los factores invariables de la estrategia que nos hacen recordar continuamente que ¡no hay nada nuevo bajo el sol!

El triste episodio del "Virginus" convenció a los políticos norteamericanos del peligro inherente a su extrema debilidad naval y militar y de la necesidad de construir una poderosa Marina de Guerra, la cual tuvieron lista cinco lustros más tarde para nuestra desgracia, también dejó entre el público americano un

sentimiento de hostilidad hacia España y de simpatía hacia la causa de la independencia cubana.

Restablecido Alfonso XII en los campos de Sagunto por la Brigada Dabán y por la voluntad del General Martínez Campos, consolidado el trono y finalizada la tercera carlista, con el tenaz General Jovellar al frente de la capitania General de Cuba por tercera vez, llegó don Arsenio, enviado por "el Pacificador" o mejor por su gobierno que dirigía con tan buen tino don Antonio Cánovas, a Cuba con 25.000 hombres de refuerzo, y ello, unido a los amplios poderes negociadores que delegó el Presidente del gobierno, condujo a la Paz de Zanjón firmada el 11 de febrero de 1878.

LA GUERRA CHIQUITA

El cabecilla Maceo que por su color soñaba, como otro muchos, con una república a lo Haití, se entrevistó en Baraguá, tras la Paz de Zanjón, con el General Martínez Campos, y por la pasión que puso en la defensa de la abolición de la esclavitud y en su oposición a parte de lo pactado en Zanjón ganó gran prestigio en toda América, pero sobre todo en la Provincia de Oriente cubana. Dicha entrevista quedó bautizada en la Historia de la isla con el pomposo nombre de: "La protesta de Baraguá".

Al punto en la metrópoli cada vez tenía más éxito la siguiente letra de Guajira:

**La Habana se va a perder.
Tiene la culpa el dinero.
Los negros quieren ser blancos;
los mulatos caballeros.**

Y el presagio no iba, como todos sabemos, desencaminado. Aprovechando el tirón de Maceo y la disposición de Calixto García, la Junta Revolucionaria de Nueva York montó una nueva expedición, alentada sobre todo por José Martí.

Calixto García realizó el consabido desembarco entre Santiago de Cuba (en los textos oficiales de la época, al menos en Marina, Cuba era por antonomasia el puerto de Santiago) y Aserradero, pero la decidida actuación de las 30 columnas de 20 hombres,

organizadas por el General Polavieja, Gobernador de aquella provincia, dieron al traste con la partida. Calixto se entregó en Bayamo el 1º de agosto de 1789 y hasta el 29 de junio del año siguiente continuaron las operaciones de limpieza de rebeldes. Esto fue la Guerra Chiquita.

LA GUERRA DE 1895

Tras nuevas intenciones como las de Lajas (4-11-93) y Ranchuelo (25-1-94), José Martí, que había fundido los clubs de Nueva York y Florida en el Partido Revolucionario Cubano, de tinte netamente separatista, con febril actividad va consiguiendo medios económicos para la adquisición de pertrechos de guerra que poder enviar a Cuba.

A finales del año 1894, tenía Martí programado y dispuesto para su realización el conocido como Plan de Fernandina (Puerto de la isla Amelia, situada 60 millas al NE de Jacksonville en Florida), para lo cual tenía fletados tres barcos y que consistiría en invadir la isla, en combinación con gente sublevada en el interior, por tres puntos distintos. El plan como vamos a ver en documentos originales fue sorprendido por nuestras autoridades, por lo cual los insurgentes desistieron de llevarlo a cabo.

En efecto, en la Colección de manuscritos relativos a la guerra de Cuba existente en el Museo Naval de Madrid hemos encontrado la correspondencia entre nuestros cónsules en EE.UU. y las autoridades Militares y Navales en Cuba que muestran cierto grado de coordinación, nacida de la larga experiencia que hemos tratado de ir reflejando en este trabajo, y un clamor de nuestros diplomáticos por conseguir medios navales de vigilancia y enlace, los cuales, desguazados como hemos dicho los cañoneros del 70 y escatimados los medios por el Gobierno de Madrid, hubo que volver a improvisar con urgencia tras el "grito de Baire".

Veamos el primer documento fechado el 23 de enero de 1895, es decir, un mes y un día antes del antedicho grito:

Don Emilio Caneja, Gobernador General de la isla de Cuba, traslada al Comandante

General del Apostadero y Escuadra el despacho del cónsul de Cayo Hueso sobre las armas y municiones requisadas en Fernandina y en el "Logonda", y a la vista de las noticias que le da sobre el progreso de las ideas revolucionarias sugiere se envíen barcos a varios puntos.

Decía el Cónsul:

"...lo sorprendido en Fernandina, a más de lo que arrojaron al agua antes de ser registrado el "Logonda" son: 151 cajas de rifles, machetes y municiones, los cuales están en poder de las autoridades y no es probable que las entreguen a menos que los interesados prueben que no han faltado o violado las leyes de neutralidad, lo que les será difícil, a causa del modo en que fueron sorprendidos...

...agente consular español en Fernandina COMPLICE EN LOS HECHOS...

...Serafín Sánchez está al frente de varios clubs militares y dispuesto a salir así que la ocasión le sea propicia...

...saldrán varios grupos de aquí a un punto dado, a los que se unirán los de Tampa...

...se sirva designar dos buques de guerra, uno para que se traslade a Cayo Hueso y Tampa con objeto de recibir noticias de los Cónsules e impresiones sobre el terreno de la importancia de la conspiración que en dichos puntos se agita; y el otro con igual fin a Cabo Haitiano y Port au Prince (Haiti), y aún si las noticias confirmasen las ya recibidas de preparación de expediciones filibusteras en las Islas Turcas (Bahamas) visiten también islas y seguirán a Santo Domingo para tomar noticias de nuestro Cónsul y saludar en mi nombre al Presidente de la República y expresar temores de que Cabecilla Máximo Gómez, allí residente, conspire para enviar armas a Cuba".

Al trasladar el sabio documento del Cónsul de Cayo Hueso, que lo era don Pedro Solís y Arias, el Capitán General ordena prevenir a los Comandantes de los barcos telegrafíen

para transmitirles las ordenes que convengan.

El agente consular "traidor" en Fernandina era el súbdito norteamericano N. B. Borden. El cónsul en Santo Domingo don Manuel José Quintana y el Comandante General del Apostadero el Contraalmirante don Alejandro Arias Salgado y Trelles.

Dado el separatista grito en Baire, el día 24 de febrero de 1895, comienzan las interjerencias e interferencias yanquis en nuestro problema, así el Ministerio de Ultramar tiene que dictar una Real Orden, el 17 de marzo, sobre la protesta presentada por los EE.UU. a causa de los disparos que el cañonero "Conde del Venadito" hizo al vapor-correo "Alliance" a la altura de Cabo Maisí. La nota de protesta del embajador americano en Madrid decía:

"...no puede pretenderse una intervención forzosa respecto a ellos como un acto beligerante... pasen o no dentro tres millas costa, ni puede tolerarse en ningunas circunstancias cuando no existe un Estado de Guerra. Este gobierno espera pronta desaprobación este acto no autorizado y la debida expresión de sentimiento por parte de España... Comandantes navales españoles no deben molestar comercio legítimo... bajo bandera de los EE.UU. Firmado Gresham.

El Ministerio al trasladar la nota al Capitán General rogaba se sirviese recomendar a los Comandante de buque la debida prudencia para que. **"...la suerte de nuestras relaciones con los Estados Unidos no se vea comprometida..."**

Por ellos hubo que dar precisas instrucciones a los barcos para que en ningún caso se excediesen en el cumplimiento de los derechos y de las conveniencias internacionales y para que procediesen siempre absteniéndose de aquello que pueda provocar conflictos que serían muy perjudiciales para España.

La sombra del "Virginius" se cernía sobre Cuba, ¡cuán difícil es hacer así la guerra!

Para reforzar las fuerzas navales se encargaron, con toda urgencia otra vez, 24 cañoneros a los astilleros escoceses del Clyde

Bank, Glasgow, de los cuales 12 eran de 1ª clase, 8 de 2ª y 4 de 3ª. En los astilleros Vea Murguía de Cádiz se construyeron otros seis, tan pequeños que fueron a Cuba embarcados a bordo de los Vapores Correo de la Transatlántica. En los EE.UU., ¿cómo no?, adquirimos varias cañoneras más y patriotas españoles regalaron todo tipo de embarcaciones, las más de recreo, más o menos útiles para servicios navales (6).

El día 22 de mayo, el Capitán General recibe un telegrama del cónsul General en Nueva York, don Arturo Baldasano y Topete, informándole de que tiene información segura sobre un remolcador americano, el "Geo. W. Childs", del Capitán Suain, del cual detalla las características, que tomó en Cayo Sugar Loaf (Florida) **"150 hombres y un millón de cargas de municiones y cantidad importante de dinero..."**, a continuación indica la probable derrota que seguirá para que pueda ser sorprendido.

En consecuencia la Autoridad Naval envía inmediatamente al Crucero "Infanta Isabel" una orden de operaciones que incluía el párrafo siguiente:

"Las últimas circulares comunicadas por el Ministerio de Estado referentes a comunicaciones de buques extranjeros no impide el que, convencido el Comandante de un buque con suficientes probabilidades de hallarse con una expedición dentro de 3 millas de costa para detenerla sin tocar a la bandera que arbola y con las precauciones debidas a gente que viéndose perdida todo lo intentará, llevarla a Cienfuegos con absoluta incomunicación dando inmediata cuenta por telégrafo..."

Ignoramos si el Capitán de Fragata don Francisco Dueñas y Martínez detuvo al pirata, pero sí sabemos que el Cónsul Baldasano volvió a telegrafiar diciendo:

"...el mismo individuo que vendió a los filibusteros el barco lo denuncia al Cónsul por falta pago.

Este hombre estuvo en Haití con Martí y Gomía y los acompañó en su viaje a Cuba.

Y que COMO AMERICANO SOLO VEIA CUESTION DE NEGOCIO SIN INCLINARSE NI A UN LADO NI A OTRO EN LA CUESTION POLITICA.

"...La recompensa será según el resultado".

El día 3 de junio es el Embajador en Washington el que anuncia por telegrama la muerte de José Martí que, como saben, cayó en Dos Ríos ante la columna del Coronel Ximénez de Sandoval, y considera debe redoblar la vigilancia marítima para sorprender a los remolcadores sospechosos "Geochild" y "Brigton".

El Cónsul de Nueva York envía otro cifrado anunciando una expedición de 500.000 cartuchos, indicando también posible derrota y sugiere se vigile el mismísimo puerto de Santiago de Cuba **"...cuyo tránsito conviene prohibir puesta sol salida, reforzar centinelas Morro Cuba que lo impidan. Empiezan preparativos para expedición importante" (21-7-95),**

Otra vez el Embajador en Washington, en fecha 21 de agosto del mismo 95, cablegrafía:

"En Vapor "Elliot" Casa DUMOIS han salido con Paulino Sánchez y Echevarría 12 jóvenes armados llevando cien cartuchos cada uno. Van independientes de la Junta y los mismos cubanos dicen van engañados. Collazo está en Nueva York y muy preocupado; conviene redoblar y extremar vigilancia."

En vista de que la intensa actividad filibustera alimentada desde las costas de Florida, lejos de decrecer, iba en aumento y debido quizá a consejo del Embajador en Washington o del Cónsul Baldasano, el Ministro de Marina expide una RO de fecha 11 de octubre del 95 para que el Teniente de Navío don Baldomero Vega de Seoane pase a aquellas costas para visitar los puertos y cayos donde se preparaban los envíos de armas y hombres para los insurrectos de Cuba.

La RO además de ordenarle recabar cuantos datos se refieran a la composición de las expediciones y cuanto pueda interesar a los

encargados de impedir los desembarcos, le dice (al Comandante General de La Habana):

"De estos datos y las observaciones que de ellos le sugiera deberá dar cuenta a VE regresando a la Península una vez terminada la comisión durante la cual disfrutará el subsidio que le corresponda por Reglamento..."

No hemos encontrado los informes de don Baldomero Vega de Seoane, el último parte de esta índole obrante en la Colección del Museo Naval es un nuevo despacho del Cónsul de Cayo Hueso en que informa de la expedición que irá al mando de Enrique Collazo, llevando por lugarteniente al titulado Coronel Rodríguez, Carlos Macía, Agustín Cervantes, un tal Soler hijo del Conde de Diana y como médico al Dr. Antiga, que con gran número de municiones intentaban dirigirse a un lugar de desembarco entre Cárdenas y Matanzas.

Para las fuerzas sutiles la guerra colonial continuó con dureza, no sólo participaron en estas acciones de vigilancia del contrabando de armas, sino que colaboraron en el flaqueo de las columnas del Ejército que operaban en la costa, donde también operaron unidades, incluso montadas, de la Infantería de Marina pertenecientes a los batallones expedicionarios que enviaron los Regimientos (hoy en día Tercios) peninsulares. Supongo que en más de una vez colaborarían también con la Guardia Civil, tantas veces citada, entre otros, por el General Weyler.

Una de las operaciones más duras para las fuerzas sutiles, operación de la que pretendemos ocuparnos en otro artículo, fue la del apoyo a la columna que operaba en el Río Cauto, donde el Alférez de Navío don Gonzalo de la Puerta y Díez de la Cortina ganó la Laureada de San Fernando, en porfiada acción para salvar a los compañeros de otra lancha que había volado por efecto de una mina colocada en el río por los insurrectos.

Así se contribuyó a ganar la Guerra Colonial última de Cuba, mas el pretexto encontrado por el coloso del Norte para, por fin, participar abiertamente en guerra contra España, lo que nos condujo al desastre, escapa de los límites que nos fijamos en este artículo que pretende resaltar únicamente la labor esencial de policía de la costa y la imperiosa necesidad de tener el problema resuelto en la paz, porque cuando llega la guerra es muy tarde para resolverlo.

NOTAS:

- (1) Hugh Thomas. "CUBA", Tomo I. Barcelona, 1975.
- (2) J. Llabres. De la primera guerra de Cuba. Los cañeros de 1870. Revista General de Marina, diciembre 1970.
- (3) Esto lo afirma Fernández Almagro en su "Historia Política de la España contemporánea" (1868-1885). Madrid 1968, y O'Toole (ops. cit., nota 4). Sin embargo el profesor Espada Burgos, "Monografías del CEESEDEN número 14", Madrid, octubre 1995, dice: "...e incluso paso por el duro trance de rendir un desagravio a la bandera de la Unión", lo que creemos no se llegó a hacer.
- (4) G. J. A. O'Toole: "The Spanish War". New York, 1984.
- (5) Madrid. Imprenta de Fortanet, calle de la Libertad, 29. 1878.
- (6) En el libro: "El buque en la Armada Española", en el capítulo dedicado a las Marinas Coloniales, por González Echegaray, pueden encontrar la completa relación de todos ellos.

NOCIONES DE METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION DOCUMENTAL

ANTONIO NICOLAS MARCHAL ESCALONA

Profesor Academia Especial

Diplomado en Metodología de la Investigación

*"Saber para saber, pero también, y aún
quizá más, saber para poder.*

Poder más para actuar más.

*Pero, finalmente, y por encima de todo,
actuar más para llegar a ser más"*

TEILHARD DE CHARDIN

"El fenómeno humano"

LA Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el apartado II, b) de su preámbulo, recalca la importancia de la formación permanente de los integrantes de dichos Cuerpos –como pilar básico de actuación–, que luego el propio texto positiva en su artículo 6.2. Por otra parte, y siguiendo la directriz marcada por dicha Ley en lo que afecta a la Guardia Civil, la Orden de 15 de febrero de 1996, por la que se aprueban los planes de estudios de la enseñanza de formación de grado superior del Cuerpo, introduce en el punto "e" del Anexo I la preceptiva realización por los alumnos de la enseñanza superior de un TAD (Trabajo académico dirigido), que desarrollarán en 4^º y 5^º cursos, habiendo recibido anteriormente una breve formación previa sobre metodología de la investigación.

Preocupación por la investigación en el seno de la Guardia Civil. Esta es la idea esencial que se traduce y orienta el presente estudio. Aspiración según lo expuesto, en la que se encuadran los esfuerzos de la Dirección General de la Guardia Civil al convocar anualmente una serie de ayudas para tesis doctorales y trabajos de investigación, en la idea de potenciar esta tarea y en la inteligencia de la positiva repercusión de la misma en el ámbito del Cuerpo.

No obstante, para afrontar esta labor es necesario un método, una guía de pasos a

seguir para, partiendo de una idea inicial fruto de un saber previo, conseguir como resultado esa investigación, esa aportación innovadora al cúmulo de conocimientos corporativos. Aquí no pretendemos diseñar un modelo exclusivo. La investigación es un arte y habrá tantas pautas como tipos de investigación y, dentro de cada una de ellas, otras tantas según cada investigador. Es imposible pues construir un patrón con vocación de generalidad. No obstante, en el presente trabajo se pretende organizar un esbozo de investigación documental (de contenido, no del documento en sí), en la idea de servir de orientación para aquellos que pretendan afrontar la difícil, pero no menos gratificante, tarea inquisitiva.

1. LA INVESTIGACION CIENTIFICA

Etimológicamente, el término **investigación** se deriva de los latinos in (en, hacia), y *vestigium* (huella, pista). De esta significación se extrae una primera definición como: "*tarea de seguir una huella, una pista*". Actividad humana encaminada a descubrir algo desconocido, a desvelar sus secretos y mostrarlos a una colectividad. La investigación es, por tanto, una actividad de búsqueda en la que el investigador se propone desenmascarar algún aspecto concreto de una realidad, crear o al menos definir soluciones a un problema.

Visto el concepto de investigación, el paso siguiente para su comprensión será el definir su porqué y sus objetivos. A este respecto, destacar que en la investigación pueden seguirse dos caminos. El investigador, dicho de otro modo, puede ambicionar dos grandes **finés** (1):

a) *La investigación de carácter científico básico* que persigue ampliar el conocimiento del universo. Dicho objetivo se puede construir bien aportando elementos y conocimientos desconocidos hasta el momento, o bien tomando como base investigaciones pretéritas sobre el mismo tema, ampliarlas, complementarlas o refutarlas a través de la formulación de soluciones nuevas.

b) La que pretende obtener un *conocimien-*

to técnico para una finalidad utilitaria. Definida una necesidad, el investigador tratará de conseguir la solución técnica a la misma, mediante el estudio de aquella.

Partiendo pues del concepto de investigación y atendiendo a sus fines, llega el momento de concretar el significado de lo que es la **Investigación científica**. Investigación científica que, independientemente del fin perseguido, teórico o práctico, podríamos definir como "*el proceso más formal, sistemático e intensivo de llevar a cabo un método de análisis científico*" (2). Luego de esta descripción se extraen los dos elementos conformadores de la investigación científica como tal: una ciencia y un método (extremos éstos que posteriormente se tratarán).

Siguiendo pues con la idea de la investigación científica, toda investigación, para que merezca tal calificativo, debe reunir las **características** siguientes (3):

1. La investigación supone, implica recogida de nuevos datos o utilización de los disponibles con fines distintos, desde fuentes primarias, que son las que conforman información por sí mismas; mientras que las secundarias indican de qué forma y dónde se pueden encontrar fuentes primarias (4).

2. La investigación se dirige a la solución de un problema. Investigar es mucho más que limitarse a confeccionar un resumen de información más o menos afortunado.

3. Aunque puede ser asistemática, ordinariamente se seguirá un procedimiento en su elaboración.

4. Requiere la condición de ser experto. El investigador conoce el entorno del problema y no le es ajeno. No parte de cero.

5. La investigación (cuando así lo requiera) supone observación y descripción cuidadosas y precisas.

6. Es lógica y objetiva.

7. Se caracteriza por la actividad paciente y mesurada.

8. Es una actividad propia de la inteligencia humana, no mecánica (5).

Al margen de las características apuntadas, toda investigación científica debe atenerse a

una serie de **parámetros** (siguiendo los criterios imperados por Umberto Eco) (6), cualidades que la definen y muestran como tal, y que podríamos sintetizar en los siguientes:

a) *Identificable*. Que la investigación verse sobre un objeto reconocible, definido de tal modo que también sea reconocible por los demás.

b) *Innovadora*. Debe aportar sobre este objeto cosas aún no dichas, o bien revisar con óptica diferente las cosas que ya han sido afirmadas.

c) *Util*. La investigación debe ser útil al resto de investigadores, de forma que a partir de él sea tenido en cuenta en futuros trabajos.

d) *Validez*. La investigación debe suministrar elementos para verificación y refutación de las hipótesis que presenta. Requisito esencial, dado que abre la puerta a la revisión y contraste de sus aportaciones por otros investigadores.

La investigación es, por otra parte, un servicio. **Servicio** a la comunidad científica y al progreso técnico, ya que los avances, teorías o soluciones que en ella se diseñen, al margen de ser o no considerados por la propia colectividad, pueden servir como punto de partida de nuevas investigaciones, con lo cual es un trabajo que dado a conocer difícilmente será estéril. Servicio, además, porque fomenta la actividad intelectual y el espíritu de iniciativa, ya que, como actividad creadora, supone en sí misma fuente de motivación. Motivación que, independientemente de su naturaleza (económica, profesional, personal...), redundará positivamente en el entorno donde se verifique, puesto que con la misma se aprehende la realidad que se indaga, se hace propia; no resultando ajeno cualquier concepto que en torno a ella se desarrolle, pues a partir de la misma ha entrado a formar parte del acervo propio y personal de conocimientos de ese investigador o del equipo que la realizó.

1.1. DE LA CIENCIA Y DEL METODO CIENTIFICO

La investigación científica se apoya en la ciencia y en el método científico. Método para

elaborar ciencia. Si la ciencia es el resultado, el método es el medio para obtenerla; todo ello, sin desdeñar la propia científicidad del método en sí mismo.

Comenzando por el concepto **ciencia**, por la misma entenderemos, en sentido estricto, "un conjunto sistemático de conocimientos sobre la realidad observable, obtenidos mediante el método científico. Tres elementos configuran pues su naturaleza: un contenido, un campo de actuación y un procedimiento o forma de actuar." (7). Lo que define pues a la investigación científica de otro tipo de investigaciones es sin duda el empleo del método científico.

Si el método es el camino o proceso que hay que realizar para alcanzar un objetivo, el **método científico** está conformado por un conjunto de fases o etapas, y por el empleo de una serie de técnicas concretas para la ejecución de dichos estadios. Técnicas que serán tan variadas como tipos de investigación se realicen (8), y que demandarán en cada caso concreto el empleo de determinados medios. En lo referente a las **operaciones** a verificar —siguiendo a Bunge—, en el método científico se pueden distinguir las siguientes (9):

1. Enunciado de preguntas bien formuladas y verosíblemente fecundas.
2. Arbitrar conjeturas fundadas y contrastables con la experiencia para contestar a las preguntas.
3. Derivar consecuencias lógicas de las conjeturas
4. Arbitrar técnicas para someter las conjeturas a contrastación.
5. Someter a su vez a contrastación estas técnicas para comprobar su relevancia y la fe que merecen.
6. Llevar a cabo la contrastación e interpretar sus resultados
7. Estimar la pretensión de verdad de las conjeturas y fidelidad de las técnicas.
8. Determinar los dominios en los cuales valen las conjeturas y las técnicas y formular los nuevos problemas originados por la investigación (10).

No todas las investigaciones que se realicen (debido a como ha quedado expuesto la variedad de ciencias y consecuentemente técnicas a emplear) deben abordar todos y cada uno de los puntos que se han definido; si bien es cierto que con pequeñas variaciones el esquema puede ser válido para todas. Resumiendo, el ciclo de la investigación científica podría concretarse en el siguiente cuadro:



En el mismo observamos que la investigación nace con el diseño de un problema, sobre el que se deben plantear unas hipótesis, como juicios de probabilidad del resultado del mismo. Observamos, igualmente, que para la obtención de resultados científicos se deben emplear unas técnicas variables para cada ciencia e investigación concreta. Que las mismas deben ser sometidas a verificación, validez. Y, por último, atendiendo a los resultados, formular unas conjeturas o soluciones que quizá infieran nuevos problemas. Se trata pues de un esquema cíclico cuyo resultado final vendrá dado cuando, solucionado el problema inicial planteado (o el modificado a lo largo de la misma), las cuestiones que queden por resolver no sean de relevancia y los resultados fiables. En cualquier caso, se trata de un trabajo sistemático, incidiendo en el tema con la debida seriedad y profundidad.

1.2. DEL SUJETO INVESTIGADOR

Si importante es el concepto, contenido de la investigación científica, su método y por tanto su desarrollo, no cabe duda que para su puesta en marcha y realización es necesario

que el sujeto que se decida a abordarla reúna una serie de características personales que lo doten de la requerida idoneidad para la tarea inquisitiva. Todo lo anteriormente expuesto, independientemente del contenido de la investigación, ya que de lo que se trata es de la precisa aptitud investigadora, de ese cúmulo de cualidades que se deben aglutinar en una persona para que, con unas mínimas garantías de éxito, pueda acometer tan compleja labor. Como **premisas básicas** para afrontar con ciertas evidencias de éxito una investigación científica, el investigador debe (11):

a) Estar dotado de ciertas *aptitudes* mínimas: Intelectuales, firmeza de voluntad y vocación investigadora. Inteligencia para interpretar, analizar, sintetizar y crear. Voluntad de hierro, pues se trata de una tarea que precisa de ímprobos esfuerzos que no siempre se ven recompensados en la medida deseada. Y por fin, vocación, ya que seguramente será la única motivación que mueva al investigador a concluir el duro camino emprendido.

b) Poseer una *formación* adecuada. Esta formación debe ser especialmente profunda en el entorno de la ciencia que se propone investigar. El investigador conoce el problema en el que se adentra, intuye mediante hipótesis posibles soluciones que de partida no le son del todo ajenas; no se adentra en ciencias para él desconocidas de las que ignora sus fundamentos, pues se perdería en la misma al desconocer sus técnicas y teorías básicas. Debe por tanto tener una buena preparación que le sirva de herramienta eficaz, de apoyo y ayuda necesarios para adentrarse en la búsqueda de la pretendida solución.

c) Tener ciertas *cualidades*: iniciativa, sentido común, perseverancia, diligencia, tenacidad... Necesarias para no caer en el desánimo de una tarea dura, y en la que la luz no se vislumbra en las más de las ocasiones hasta que no se llega al final del túnel. Fe por tanto en lo que se trabaja, con la convicción de que mediante la labor seria y metódica se alcanzará el objetivo anhelado.

d) Gran capacidad *organizativa*; que se tra-

duce en una armónica distribución de esfuerzos y tiempos, contando en todo caso con los medios disponibles. Uno de los principales escollos en la elaboración del trabajo de investigación es la calendarización (12).

Calendarización que puede realizarse siguiendo el esquema de la Dirección por objetivos, con la particularidad de que se trata de una investigación. Etapas que referidas a la materia analizada se podían concretar en tres: Definición de objetivos, desarrollo de un plan de acción, evaluación y adaptación de resultados. La *definición* de objetivos debe efectuarse atendiendo a dos parámetros esenciales: el tiempo y los medios. Se deben fijar a ser posible a corto y medio plazo, de tal forma que permitan su revisión periódica y adaptación a las necesidades que la propia investigación vaya demandando. Exige este sistema de fuertes dosis de autodisciplina, capacidad organizativa y, sobre todo, tenacidad. Presenta la ventaja de que se van obteniendo pequeños logros que favorecen la propia motivación y animan a continuar. La posterior *evaluación*, como segundo paso, se realizará a la vista de los resultados obtenidos en los plazos descritos. Por último, la **adaptación de resultados** implicará la modificación de tareas y tiempos, siempre acorde a los dos pasos anteriores.

e) Disponer de ciertos *medios*. Atendiendo al tipo de investigación que se vaya a efectuar. En la investigación documental, en concreto, los medios suelen ser posibilidades (de acudir a servicios de documentación, de información...), ya que, generalmente, en lo tocante a medios en sí son precisos muy pocos.

Retomando el argumento de la exposición, y como ya se apuntó, uno de los objetos esenciales de la investigación científica es crear ciencia. Ciencia que, entendida como conjunto de conocimientos, debe estar presidida (en la medida de lo posible), por una fuerte carga de **objetividad**. Objetividad que se traduce en fidelidad a lo observable y consiguiente traslación teórica fidedigna. Objetividad que debe ser el norte del que procura el conocimiento como meta.

Por tanto, la investigación debe ser necesariamente **ética**; conforme a la verdad, recta y

objetiva. Para ello el investigador [siguiendo a Bunge (13)] debe poseer los siguientes **hábitos**:

1. *Honestidad intelectual*. Aprecio por la objetividad y la comprobabilidad y desprecio por la falsedad y el autoengaño.

2. *Independencia de juicio*. Hábito de convencerse a sí mismo por pruebas y de no someterse a la autoridad.

3. *Coraje intelectual*. Decisión para defender la verdad y criticar el error cual quiera que sea su fuente. Juicio que incluye la propia autocrítica.

4. *Amor por la libertad intelectual*. Desprecio por toda autoridad infundada y por todo poder injusto.

5. *Sentido de la justicia*. Que en modo alguno implica la servidumbre a la ley positiva, y cuyo norte es alcanzar la legitimidad de sus deducciones.

La investigación, cuya herramienta es la inteligencia y su resultado es ciencia, amplía los horizontes personales y profesionales del que la realiza. Crea en él un punto de referencia obligado en torno a la materia escudriñada. Por contra de la que con otros fines (no por ello censurables) se aparta de esas cualidades básicas, envileciendo el producto final y el medio empleado: la inteligencia.

1.3. RELEVANCIA DE LA INVESTIGACION EN LA ENSEÑANZA

Es por lo reseñado que cobra especial trascendencia la investigación en el ámbito de la enseñanza, y más concretamente en la universitaria (14). Si mediante el procedimiento seguido en el primer y segundo ciclo de la misma el alumno aprende, en el tercero **aprehende una área de conocimientos**, que son precisamente los que investiga. La diferencia terminológica es importante. Aprender en el sentido utilizado significa "*tomar algo en la memoria*"; mientras que aprehender denota la idea de "*coger, asir, prender a una persona o bien a alguna cosa*". Extraeremos como conclusión relevante de lo apuntado la idea de permanencia de lo investigado, en contra de la futilidad de lo aprendido, memorizado.

Pero si relevante es esta primera función de la investigación en el proceso de aprendizaje, no lo es menos la segunda de **creación de ciencia**. Al margen de la que se materialice en el seno de equipos especializados de investigación (articúlense o no en gabinetes, departamentos...), la investigación individual provee de innumerables aportaciones a la comunidad científica. Desarrolla ideas importantes en las que no se ha profundizado con anterioridad. Ofrece nuevos enfoques a problemas que quizá permitan encontrar, sumados a estudios anteriores, una solución más idónea a los mismos. En suma, profundizan en el saber mediante un esfuerzo más o menos fundado y severo, pero que en cualquiera de los casos enriquece la colectividad en la que se desarrolla.

En tercer lugar, es importante destacar de la investigación, no ya la ciencia producida, sino el hecho en sí de producir ciencia. La **adquisición de un método y unos hábitos** investigadores. Crear mediante la indagación científica un "*esquema mental*" que permitirá no sólo afrontar cualquier tipo de investigación que se le presente al sujeto investigador, sino, además, cualquier otro problema cotidiano en su labor mediante la aplicación de ese método aprendido a través de la tarea inquisitiva.

Aprehensión de conocimientos, creación de ciencia y adquisición de hábitos, que hacen necesaria la investigación en la enseñanza universitaria, ya que la misma va destinada a personas cuyo cometido principal no se centra en tareas ejecutivas, sino en labores creativas, originales, de solución de problemas e innovación técnica.

2. LA INVESTIGACION DOCUMENTAL

El término **documento** deriva etimológicamente del latín *documentum*, que significa doctrina, enseñanza, modelo, ejemplo, testimonio, indicio, prueba. A su vez, procede del verbo latino *docere*, enseñar. Documento es, pues, en sentido estricto, todo objeto o soporte en el que se recoge y conserva una información científica en forma escrita, gráfica o sonora (15).

Tomando como base el concepto de documento, definiríamos la **investigación documental** como la labor de búsqueda en o a través de un documento. En el primer caso la misma puede tener como objeto el documento en sí (soporte y contenido); en el segundo sólo del contenido. En el presente estudio únicamente se abordará el segundo de los aspectos citados: investigación documental de contenidos (en adelante ID).

Si el objeto de la investigación es el documento, el campo en el que se moverá la misma será el de la documentación. **Documentación** en la que podemos apreciar una triple acepción: a) como un conjunto de documentos; b) como técnica que estudia diversas operaciones con los mismos; c) como un sistema desde el punto de vista de su organización como tal.

Tratándose de ID, la documentación interesa en cuanto a sistema, ya que, conociendo los mismos y su estructura, se facilitará enormemente la labor indagatoria del sujeto investigador. Visto que uno de los pilares básicos de la misma es la adquisición de fuentes, el conocimiento de los sistemas documentales se torna por tanto esencial.

La diferente naturaleza de los distintos sistemas de documentación se deriva de las diversas funciones que cumple. En síntesis, las diferentes **operaciones** en que se concretan los diversos sistemas de documentación son las siguientes (16):

1. *Descripción y catalogación*: Por la descripción se identifica un documento por una referencia. La catalogación es una operación más extensa y se concreta en una serie de fichas de catalogación.

2. *Categorización*: Creación de una serie de categorías, a las que posteriormente se asignarán los diferentes documentos. Los nombres asignados a las clases o categorías distinguidas suponen la base de lo que se llama el lenguaje documental (17).

3. *Clasificación e indización*: La clasificación es situar cada documento, atendiendo al contenido, en su categoría. Se diferencia de la ordenación en que aquella pretende la conservación del documento siguiendo un orden determinado (18).

La indización consiste en asignar a los conceptos de un documento los términos que correspondan según un lenguaje documental determinado.

4. *Investigación y difusión documentales:* Investigación en cuanto búsqueda de documentos que se refieran a un tema específico, mientras que por difusión se alude a los diferentes servicios que prestan los diferentes centros documentales para el conocimiento de los existentes en el mismo.

Sistemas de documentación, que se gestionan y verifican en los diferentes servicios de documentación e información. Tales servicios son: centros de documentación, bibliotecas y sistemas de teledocumentación.

Los **centros de documentación** son intermediarios en la labor documental, ya que acumulan documentos informativos que posteriormente ponen a disposición del público. Según la UNISIT, organismo de la UNESCO para la creación de un sistema mundial de información científica, los centros de documentación están constituidos por grupos de personas que se dedican de lleno al procesamiento de documentación relativa a un cierto campo o tema, a fin de proveer regularmente información abreviada a una comunidad de usuarios especializados.

Las formas más usuales de difusión de información utilizadas por los centros de documentación son (19):

- Notas bibliográficas; Informaciones sobre obras recibidas; Resúmenes analíticos; Informes y resúmenes temáticos; Conferencias o extractos de conferencias; Filmes, emisiones, televisión; Publicaciones, manuales técnicos, traducciones; Artículos, conclusiones de congresos, simposios...

Los servicios que suelen dar los centros de documentación se pueden agrupar en cuatro categorías (20):

- * Proporcionar recopilaciones sobre un determinado tema.
- * Mantener una información continuada al día sobre los documentos que van apareciendo sobre una materia concreta.

- * Suministrar reproducciones y traducciones.
- * Aportar la información almacenada por el centro en soporte informático.

Las **bibliotecas** constituyen un eficaz medio de documentación que se caracteriza por su finalidad: almacenar y conservar los libros, facilitando el acceso a ellos. Su función es pasiva (por contra de lo apuntado para los centros de documentación), dependiendo la labor que en ella se ejerza de cada interesado.

El proceso de búsqueda documental en bibliotecas debe comenzar por la selección de las mismas. Se deberá acudir a las más idóneas de acuerdo con la disciplina a investigar, normalmente las especializadas en los diferentes temas. Es conveniente buscar asesoramiento para esta distinción de especialistas en documentación y bibliotecarios, ya que uno de los cometidos de los mismos es brindar este consejo. Igualmente es trascendental el buscar el consejo de quienes, por su mayor experiencia en la investigación documental, ya han realizado similar singladura y, en especial, de aquellos que hubieren investigado sobre algún tema similar al en estudio. Pasividad relativa de las bibliotecas por tanto, y cuya ayuda proporcionará una inestimable guía y orientación.

Como segundo paso hay que determinar un orden de consulta en las bibliotecas. Si la biblioteca dispone de una base de datos que contenga los volúmenes de la misma, bueno será comenzar por ella, si bien dicha consulta plantea el problema de los protocolos de búsqueda. Si se desconocen autores o títulos, difícilmente se podrá acceder a ninguno de ellos partiendo del tema, extremo éste que obligará al estudioso a reiterar la visita a la misma, una vez se adentre en la investigación y descubra volúmenes que le resulten de interés.

Será preciso consultar, además, las obras de referencia que haya en la biblioteca: enciclopedias, diccionarios, directorios, índices de revistas... obrantes en la biblioteca, y que pueden aportar una primera aproximación de la bibliografía a escudriñar.

En tercer lugar se revisarán las guías de fuentes documentales y bibliografías generales y especializadas

Se examinarán, por último, los ficheros de la biblioteca, tanto de autores como de materias. En lo tocante a las materias será interesante inspeccionar todo el abanico de términos que de una manera u otra puedan guardar relación con la materia a analizar; por ejemplo, consultando un tesauo.

Para finalizar, existe un método de obtención de información bibliográfica llamado **net-working**, consistente en la búsqueda de fuentes en una obra determinada, acudiendo a su bibliografía, para posteriormente acudir a las de aquéllas y así sucesivamente.

No obstante, sea cual fuere el método empleado, la búsqueda de fuentes de información no se cerrará hasta el final mismo de la investigación. La propia redacción de ésta descubrirá al investigador, como posteriormente se tratará, lagunas en las fuentes obtenidas, nuevos enfoques..., que obligarán al investigador a buscar nuevas fuentes, por lo que se debe ser asiduo de las bibliotecas y centros de documentación mientras se realiza.

Los **sistemas de teledocumentación** se basan en la aplicación de los ordenadores y de las redes de telecomunicación para realizar las operaciones y prestar los servicios propios de los sistemas de documentación. Ejemplo: Internet.

3. FUENTES DOCUMENTALES

Como ya quedó expuesto anteriormente, si la esencia de la investigación es la ciencia, lo que la define es el método empleado. **Método** que por otra parte es prácticamente un arte, ya que casi debe ser creado por cada investigador y para cada investigación que se realice en ID. No existen, pues, pautas férreas a las que se deba someter, criterios rigurosos de validación; y, las más de las veces, tampoco habrá una hipótesis que corroborar.

La ID lo que pretende, normalmente, es ampliar el conocimiento sobre una determinada materia. Para ello se somete a análisis riguroso una concreta institución, teoría,

tema..., a través y con el apoyo de los contenidos documentales que sirven de base y otorgan cientificidad al trabajo realizado.

Toda investigación documental comienza necesariamente con el interrogante de cuántos serán los trabajos publicados relacionados con la misma. Tarea compleja dada la gran profusión de fondos documentales, la carencia, o casi inexistencia de protocolos comunes de búsqueda, el desconocimiento de las fuentes, la dificultad de acceso, la a veces escasa colaboración... Sondeo de trabajos anteriores, que servirá para fundamentar la justificación (en su caso) del proyecto de investigación que se pretenda acometer.

El noble en estas lides debe ser ante todo intuitivo y tenaz. No es fácil al comienzo descubrir todas y cada una de las posibles aportaciones documentales sobre un tema dado, y las más de las veces se perderán las más sustanciales por el desconocimiento de su ubicación. Es pues importante buscar asesoramiento de personas avezadas en estas lides, al objeto de que su orientación sirva de pauta en este primer paso de la búsqueda.

Primer paso, pues, que será el de la **búsqueda y adquisición** de fuentes documentales.

Recordemos que "fuente" deriva del latín **fons**, que significa fuente, manantial. Por otra parte, entre las acepciones que de este vocablo acoge el Diccionario de la Real Academia figura: principio, fundamento u origen de una cosa. En investigación documental las fuentes son la esencia, el fundamento todo del esfuerzo científico, por lo que la búsqueda de las mismas es sin duda la parte primordial y definitoria de toda labor documental.

Sierra, clasifica las fuentes documentales en: empíricas, de información y de documentación (21):

3.1. FUENTES EMPIRICAS

La información se obtiene por medio de la observación de la realidad. Aportan en consecuencia datos primarios para la investigación, pudiendo distinguirse de entre las mismas las siguientes **clases**:

a) *Por observación directa*. Simple si no es precisa manipulación alguna y experimental si es necesaria.

b) *Por declaraciones*: por medio de encuesta.

c) *Documentales*. Son los textos originales de las obras en estudio (siempre y cuando lo investigado sea el documento en sí).

Desde el punto de vista de fuente empírica documental (aunque extrapolable a toda investigación documental), es trascendental verificar su **validez**, ya que la de la investigación lo será tanto en cuanto lo sean sus fuentes. Validez que vendrá dada por los tres parámetros siguientes:

- * *Validez externa*: busca la autenticidad del texto en cuestión; su integridad, asegurándose que no se ha alterado; y si las ideas son originales o derivadas de otras fuentes. Ejemplo: fidelidad de una traducción.
- * *Validez interna*. Determinación de la validez en sí mismas de las ideas desarrolladas en la obra, atendiendo al contenido del documento. Ejemplo: según la ideología del autor.
- * *Solvencia de la edición*, siendo la mejor la última publicada en vida del autor. Hay que tener en cuenta si las ediciones se encuentran anotadas en la propia obra.

Adquiridas y validadas que lo hayan sido las fuentes precisas para sustentar la investigación, hay que observar una serie de pautas para su correcta utilización, determinar unos principios de uso. En esta línea, Fonck (22) formula las siguientes **reglas en la utilización** de este tipo de fuentes:

1. Tener un buen conocimiento de las principales colecciones de fuentes de trabajo.
2. Procurar llegar a todas las fuentes accesibles al propio campo.
3. Estudio de la literatura referente a ellas y sobre todo en relación al tema.
4. Atender a las ciencias auxiliares: lingüística, paleografía, bibliografía, bibliotecomanía.
5. Es básico remontarse siempre a las fuentes primarias

6. Tener en cuenta la crítica de las fuentes (validez externa e interna) (23)

3.2. FUENTES DE INFORMACION

Las fuentes de información son los trabajos anteriores relacionados con el tema, que proporcionan información sobre el mismo. Aportan no sólo una guía (en muchas ocasiones) del camino a seguir, sino que, además, sugieren ideas, proporcionan la oportunidad de rebatir argumentaciones contrarias y, sobre todo, sostienen afirmaciones que hechas con la sola autoridad del autor pudieran carecer de la requerida solidez, por lo que se basan en el prestigio de los autores citados y que corroboran la tesis expuesta. Los diferentes tipos de fuentes de información que pueden encontrarse son (24):

A) **LIBROS**. De entre ellos destacaremos: *ENCICLOPEDIAS, DICCIONARIOS, TRATADOS, MANUALES Y TEXTOS, MONOGRAFÍAS, COMPILACIONES, ACTAS*, etc.

B) **PUBLICACIONES PERIODICAS**. Incluiremos en este grupo: *REVISTAS, BOLETINES, SERIES, ANUARIOS ESTADISTICOS*, etc.

C) **OTRAS FUENTES** de la que merecen destacar: *TESIS, INFORMES DE INVESTIGACION, RESEÑAS, PROYECTOS DE INVESTIGACION, PREPUBLICACIONES, REPRINTS, TRADUCCIONES, MANUSCRITOS, DOCUMENTOS ESCRITOS, OBJETOS ARTISTICOS, ARQUEOLOGICOS Y ETNOGRAFICOS, MULTIMEDIOS Y MICROFORMAS*.

3.3. FUENTES DE DOCUMENTACION

Fuente de documentación es, por otro lado, un conjunto de publicaciones dedicadas a informar sobre las fuentes de información, su contenido y localización. Los diferentes **tipos de fuentes de documentación** son:

GUIAS DE FUENTES DOCUMENTALES, BIBLIOGRAFÍAS, CATALOGOS, RECENSIONES O RESEÑAS DE LIBROS, INDICES Y RESUMENES, INDICES DE SUMARIOS DE

REVISTAS, INDICES DE CITAS, REVISIONES, DIRECTORIOS, GUIAS, REPERTORIOS Y ANUARIOS.

4. FASES DE LA INVESTIGACION

El afrontar la tarea de investigación documental comienza necesariamente por la construcción de un método para verificarla. Como ya se apuntó, y aunque se puedan suministrar orientaciones sobre un determinado método a seguir, la investigación documental es prácticamente un arte, y deberá construirse uno específico para cada autor y tema

Recordemos que el método se define por el conjunto de operaciones intelectuales, mediante las que una disciplina trata de alcanzar las verdades que busca, las demuestra y las verifica. Conjunto ajustado de operaciones, realizadas para alcanzar uno o varios objetivos, un conjunto de normas que permiten seleccionar y coordinar las técnicas. Constituyen de forma más o menos abstracta o concreta, precisa o vaga, un plan de trabajo en función de una realidad (25).

Método, por tanto, que es dirección y ayuda a seguir en la elaboración de toda investigación. Pero no es menos cierto que cualquier tarea inquisitiva precisa de una fuerte carga de iniciativa, resolución y sobre todo trabajo.

Dos elementos esenciales deben presidir la elaboración del método personal de trabajo en el desarrollo de la ID: definición de los diferentes estadios (26) y la calendarización. Extremos éstos que se desarrollarán posteriormente.

Pasamos a continuación a definir una serie de fases en la investigación, diseñadas por el autor del presente, si bien es necesario reiterar que se trata de un modelo personal y, además, con validez para ciertos trabajos a pesar de su vocación de generalidad.

4.1. ELECCION DEL TEMA

La elección del tema exige la respuesta a dos interrogantes: ¿qué investigar? y ¿buscando qué? Decisión por tanto esencial, ya que implica su temática y orientación, condicionando el resto de las ulteriores actividades.

Por tanto, el tema debe ser seleccionado con cautela, sopesando las posibilidades del autor, al objeto de no optar por un tema que posteriormente no podrá ser desarrollado convenientemente por falta de conocimientos sobre el mismo; de la materia de estudio sobre la que basarse; del tiempo material para su realización; de la extensión desmesurada del mismo, con lo que la investigación se "descentrará"...

Para elegir el tema, por tanto, el investigador deberá basarse en los siguientes **parámetros**:

a) **Posibilidades personales:** Adecuada formación para afrontar la tarea propuesta; si es compatible con la actividad cotidiana; si se conoce de autoridades en la materia que puedan guiar la labor del investigador; si se posee la necesaria capacidad organizativa para, siguiendo el método de objetivos, alcanzar el resultado final; si el tema motiva lo suficiente; si se cuenta con las autorizaciones pertinentes para su desarrollo (acceso a documentación, materias clasificadas...).

b) **Materiales:** Si se dispone de abundantes fuentes sobre las que basar la tarea; si se cuenta con los medios necesarios, pudiendo recurrirse a las subvenciones, ayudas, becas...

c) **Temporales:** Si el tiempo del que se dispone es el suficiente para la realización de la obra a efectuar. Este requisito exige un pormenorizado desglose de tareas y tiempos, dando márgenes generosos para "imprevistos", con el fin de concretar las posibilidades de terminación en el plazo preestablecido.

Aceptado que sea por el propio autor el tema planteado originariamente (como posibilidad), el siguiente paso será el de comprobar que el mismo reúne una serie de **requisitos** precisos para su aceptación (en su caso) y posterior realización. Estos son (27):

a) *Viabilidad.* Procurar un objetivo alcanzable dentro de las posibilidades materiales, temporales e intelectuales del investigador.

b) *De interés personal.* Relacionado con el ámbito de materias en que se desenvuelve el autor.

c) *Vinculación al interés corporativo científico.*

d) *Propositivo.* Que sugiera. Faceta de especial importancia, ya que un tema poco sugerente (atendiendo especialmente al colectivo al que se dirige), por muy bien conformado y desarrollado que se presente, siempre carecerá de un valor añadido que impone la propia Institución: el interés.

e) *Adaptado a la metodología.* Esto es, siguiendo las pautas y dentro del entorno definido por la institución en cuyo seno se desarrolle o a la que vaya dirigido.

En último lugar, y pensando sobre todo en primeras investigaciones, añadiríamos a esta lista la no excesiva **dificultad** del mismo. El primer peldaño a subir en la labor investigativa no conviene que sea muy alto, o que exija de técnicas muy sofisticadas para su logro. Objetivos fáciles y asequibles al comenzar para, conforme se vaya adquiriendo la destreza oportuna, aumentar el nivel de lo investigado. El tema elegido por otra parte, debe constituir un **problema científico**, es decir, algo no conocible mediante procedimientos directos y comunes. Esta faceta implica la formación del investigador que sobre el tema, tanto para esta fase como para la posterior problematización, deberá poseer al menos ciertos conocimientos sobre la materia a investigar. Una investigación no puede nacer de la nada. Dada esta última característica, junto con la elección del tema se torna especialmente importante su problematización.

4.2. PROBLEMATIZACION

Seguendo a Bunge (28) podemos definir el vocablo *problema* como "*una dificultad que no puede resolverse automáticamente, sino que requiere una investigación conceptual o empírica*". Por tanto en la propia definición se dan los cuatro **elementos** del problema:

a) *El sujeto:* el investigador en el caso presente.

b) *La dificultad,* que puede ser teórica o práctica, pero que en todo caso debe plantear una contradicción entre conocimientos,

una oposición entre lo que se conoce y la realidad, o un inconveniente que se interpone entre el conocimiento y la acción.

c) *La solución.* El problema lo es en tanto en cuanto sea susceptible de solución, o al menos de su apunte.

d) *La investigación necesaria para alcanzar la citada solución*

El tema debe presentar algún aspecto controvertido, polémico, dado que si se aborda la investigación de un asunto que por la circunstancia que se trate ya es pacífico (investigado con anterioridad, por ejemplo), no revestirá de mayor interés, y carecerá por tanto de la connotación de investigación científica (29). De igual forma puede abordarse un asunto ya investigado, siempre que se enfoque desde otra óptica o se pretenda rebatir o ampliar conclusiones anteriores.

4.3. DELIMITACION

Etimológicamente delimitar es "*determinar o fijar con precisión los límites de una cosa*". Delimitación que deberá verificarse no sólo en la elección del tema y en la correspondiente problematización, sino que, además, deberá mantenerse a lo largo de todo el trabajo con el fin de no perder el norte de lo realmente buscado, de perseguir en todo momento la especificidad del tema, sin perderse en consideraciones tangenciales que poco o nada benefician a la labor indagatoria. Cierto es que en la sustanciación de la investigación irán surgiendo temas conexos con el estudiado y que, para una mejor comprensión del entorno de la cuestión, será preciso desarrollarlos (aunque sea brevemente). La delimitación consistirá entonces en la concreción de ese desarrollo. En lograr dimensionarlo en su justa medida, de tal forma que por su tratamiento no reste importancia ni desvíe el interés del asunto central.

Por tanto, si la elección del tema y la problematización definen el rumbo de la investigación, su norte, con la delimitación perseguimos no desviarnos de ese camino trazado. La investigación debe ser como perforar un pozo profundo pero estrecho, esto es, debe incidir

con exhaustividad en el problema central diseñado por el investigador y tocar tan sólo referencialmente (y en la medida que sea preciso para mantener ese esfuerzo principal) los diferentes temas que sin duda se plantearán a lo largo del desarrollo de la misma.

4.4. BUSQUEDA DE FUENTES DOCUMENTALES

La estructura normal en una investigación se sustenta sobre una parte empírica de observación de la realidad; y una segunda documental en la que el investigador escudriña la literatura científica existente sobre el tema al objeto de incrementar sus conocimientos y contrastar lo observado. No obstante, en la investigación documental lo esencial es la segunda de las partes citadas, limitándose sólo a algunas investigaciones concretas las observaciones empíricas. Por tanto en toda investigación documental lo verdaderamente esencial es la **obtención de información**. Información que puede surgir de forma directa o indirecta. Directa si se obtiene sin mediación de intermediario alguno (Ejemplo: a través del autor de una determinada investigación). Indirecta, si requiere una labor previa de recopilación de documentación.

Debe por tanto realizarse metódicamente, abarcando todas las posibilidades sin desdeñar a priori fuente alguna. Exigirá la adquisición de un método que comenzará por el conocimiento de los procedimientos de búsqueda de fuentes de documentación e información.

El rastreo de fuentes no cesará hasta que finalice la investigación, dado que durante el desarrollo de la misma pueden ir surgiendo nuevas necesidades bibliográficas demandadas por la propia tarea o por los cambios que se produzcan en el entorno investigado.

4.5. CONFECCION DE UN PRIMER ESQUEMA DE TRABAJO

Elegido que sea el tema de la investigación, no cabe duda que el sujeto investigador dispondrá de una idea aproximada de las líneas maestras de contenido a seguir, aspectos

esenciales y secundarios, principios a tener en cuenta... Esto se deriva lógicamente del necesario conocimiento previo que se debe poseer sobre el tema, alrededor del cual girará la tarea a emprender.

Procede, pues, al objeto de conseguir una serie de **objetivos primarios**, confeccionar un esquema original de la investigación, al objeto de orientar la necesaria labor de búsqueda y recopilación de información que posteriormente se deberá realizar. En dicho esbozo se deberán delimitar las ideas principales (que coincidirán con los capítulos) y encuadrar dentro de las mismas todas aquellas secundarias y terciarias que completen la idea del trabajo diseñado. Señalar que es preferible como regla que el esquema sea lo más extenso posible, ya que posteriormente podrá modificarse o sintetizarse, a tenor de la diferente documentación que se vaya obteniendo, y del desarrollo de las propias ideas que se elaboren en el trabajo.

El esquematizar inicialmente los conceptos de partida cumple los **cometidos** siguientes:

- * Definición de la línea indagatoria a seguir.
- * Orientación básica en el sondeo documental primario.
- * Posibilidad de definición de objetivos a corto y medio plazo.
- * Fuente de necesidades bibliográficas, lo que a su vez puede conllevar precisiones y modificaciones en el esquema original.
- * Herramienta de trabajo. La información se puede ir insertando en el esquema, lo que facilitará la tarea de redacción. Y, consecuentemente,
- * Factor de ordenación de todo el posterior proceso de redacción.

4.6. LECTURA Y ADSCRIPCION DE INFORMACION

Completa la labor de documentación (con el primer esquema definido), se deberá comenzar la lectura detallada de las obras seleccionadas, para entresacar de las mismas aquellos fragmentos de interés para la investigación, así como ideas respecto a la misma, enfoques ignorados hasta ese momento, opi-

niones contrapuestas a las del propio investigador y a las de otras fuentes... Conforme se vaya leyendo, conviene ir introduciendo en el primer esquema confeccionado las ideas así obtenidas, citando a pie de página la fuente de donde ha surgido. Si se trata de párrafos completos, se entrecomillarán, y si lo es de ideas, se apuntarán para su posterior desarrollo. Este procedimiento se verificará con toda la documentación obtenida.

Destacar que es importante **comenzar cuanto antes a escribir**. No hay que leer y leer pensando que al final del proceso de lectura surgirá la luminosa idea que vencerá al "**síndrome del folio en blanco**". El proceso de lectura y escritura inmediata (insertando la información en el esquema diseñado como ya se apuntó) cumple las siguientes **finalidades**:

a) La obra comienza a "tomar cuerpo". No es lo mismo para el nobel en investigación pensar: "tengo que empezar a escribir algún día"; que: "Llevo ya escritos X folios"

b) Como control del propio esfuerzo. La necesaria calendarización de todo trabajo indagatorio necesita de mecanismos para verificar que se están cumpliendo los objetivos previstos. Si tan sólo se lee (habida cuenta de que para escribirlo habrá que volver a leerlo), nada se tendrá (materialmente hablando) y no se podrá comprobar si estamos dentro del plan dispuesto.

c) Como aliciente y motivación del investigador que empieza a observar los "frutos" de su trabajo.

d) Como documento de trabajo sobre el que reelaborar las ideas en él consignadas.

Una vez insertada toda la documentación e información obtenida en el esquema primigenio, el investigador seguramente advertirá las **lagunas documentales**, lo que le demandará la indagación de nuevas fuentes de información atinentes al vacío encontrado. Por otra parte, este primer esquema, una vez completo, puede reclamar su modificación, dada la amplitud de algunos epígrafes, la relevancia de otros, el escaso interés de ciertas partes, la aparición de elementos esenciales que exigen incrementarlo...

Se genera un círculo fuentes-esquema-fuentes..., que perdurará casi hasta el final de la propia investigación, ya que no se deben desdeñar las publicaciones que aparezcan mientras se confecciona la misma. El fin de esta labor circular es la de perfeccionar el armazón del trabajo sobre el que posteriormente construir las ideas propias del investigador. Poniendo un símil, mientras el esquema es la estructura de un edificio, la bibliografía es el acopio de materiales con los que se construirán las diferentes plantas del mismo. Por supuesto, los cimientos son los conocimientos previos del investigador sobre el tema, la base sobre la que parte en su trabajo.

Esquemáticamente podemos resumir el procedimiento, posterior redacción y demás tareas a desarrollar de la siguiente forma:

a) Primer borrador. **CONTENIDO.**

1º Inserción en el esquema original de la documentación (ideas y párrafos de otras fuentes).

2º Determinación y búsqueda de "lagunas" documentales.

3º Reestructuración del esquema primario. Reconsiderar nuevamente la titulación.

4º Desarrollo de las ideas. Tarea que exige completar y desarrollar las escritas, interconectar las existentes, dotar de coherencia y lógica al trabajo; en suma: armonizar y rellenar con las aportaciones del autor ese "puzzle" resultante del primer compendio.

b) Segundo borrador. **FORMA.**

1º Reiterar las tareas del primero al objeto de completar el contenido.

2º Aspectos formales del documento: Márgenes (3 cm para todos), espaciado (doble), numeración, encabezados y pies de página, tipos de letra, sangrías, jerarquías formales en la titulación, notas a pie, paginación.

3º Inserción de elementos que faltan: introducción, índice, abreviaturas, apéndices, bibliografía, conclusiones...

4º Y último: corrección ortográfica. Si se dispone de corrector ortográfico (caso de tra-

bajar con un procesador de textos), después de someter el documento al mismo, se recomienda una lectura pausada del mismo buscando erratas gramaticales, ya que el corrector sólo detecta las ortográficas.

c) Tercer borrador. **CORRECCIONES FINALES.**

1º Revisar los aspectos considerados en los dos pasos anteriores.

2º Lectura detallada y minuciosa atendiendo al contenido.

3º Lectura igualmente meticulosa observando los aspectos formales.

4º Revisión ortográfica final.

Partiendo pues del **primer borrador** (que será como un puzzle de ideas), llegamos al segundo. **Segundo borrador** cuyo eje girará en torno a la forma de lo escrito. No obstante, a la vista de éste, es posible sea indispensable retomar nuevamente el esquema y la bibliografía; añadir nuevos contenidos; completar partes que quedaron "cojas"; reorientar ciertas ideas... Especial atención pues a la forma (al margen de los cambios de contenido que se planteen), ya que, aunque a simple vista pueda carecer de relevancia, suele ser motivo de censura en su aprobación hasta el extremo de convertir en pésimo un trabajo de contenido inmejorable.

Cuidados que hayan sido los aspectos formales, se deberá confeccionar un **tercer borrador** para su corrección final, aunque es recomendable realizar tantos como fueren precisos hasta que el autor se sienta satisfecho de la obra realizada.

NOTAS:

(1) Vid en tal sentido PRIMO YUFERA, EDUARDO: *La investigación. Un problema de España*, Valencia, 1981, pp. 13 y ss.

(2) BEST, JOHN W.: *Cómo investigar en educación*, Ed. Morata, 3.ª ed., Madrid, 1982, pág. 25.

(3) BEST, JOHN W.: *Cómo investigar en educación*, op. cit., pp. 26 y ss.

(4) Vid TORRES LOPEZ, CARMEN: *Introducción a la metodología de la investigación*, Madrid, 1995, pág. 28.

(5) Inteligencia concebida como modo de obrar que resuelve problemas nuevos y que permite una ajustamiento flexible a la realidad. Inteligencia creadora en suma como atributo exclusivo del ser humano. Vid un interesante estudio sobre la inteligencia en MARINA, JOSE ANTONIO:

"Teoría de la Inteligencia creadora", Ed. Anagrama, 7.ª edición, Barcelona, 1995, pp. 19 y ss.

(6) Citado por SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Testes doctorales y trabajos de investigación científica*, Ed. Paraninfo, Madrid, 1988, pág. 45.

(7) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pág. 22.

(8) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pág. 25.

(9) Los caracteres del método científico son: a) Teórico: Se parte de una teoría que se analiza y reelabora; b) Se basa en la duda científica; c) Es problemático-hipotético; d) Empírico. La fuente de información es la experiencia; e) Inductivo-deductivo; f) Circular: Se realimenta en el sentido de diseñar teorías que aplicables a la observación obligarán a reformular nuevas teorías, etc.; g) Analítico-sintético; h) Selectivo; e i) Preciso. Vid SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pp. 26 y ss.

(10) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pp. 25 y 26.

(11) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pág. 63.

(12) Sobre el tema dirección por objetivos, vid. ANZIZU, JOSE M.: *Las funciones directivas*, Ed. Labor, 2ª edición, Barcelona, 1978, pp. 99 y ss.

(13) Citado por SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales*, op. cit., pág. 67.

(14) La Universidad en este sentido tiene tres misiones fundamentales reflejadas en el preámbulo y artículo 1.2 de la Ley Orgánica 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (Vid en igual sentido PRIMO YUFERA, EDUARDO: *La investigación...*, op. cit., pág. 165):

a) Formar a los profesionales facultativos que la sociedad actual demanda.

b) Ser depositaria de la cultura de su tiempo.

c) Producir nueva ciencia y formar científicos.

(15) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pág. 184.

(16) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pp. 186 y ss.

(17) La CDU (Clasificación Decimal Universal) como lenguaje documental divide el saber humano en 10 grandes secciones; a saber:

0. Obras generales y bibliografía.
1. Filosofía.
2. Religión.
3. Derecho, economía y ciencias sociales.
4. Filosofía y lingüística.
5. Ciencias puras.
6. Ciencias aplicadas.
7. Arte, juegos y deporte.
8. Literatura.
9. Geografía e historia.

(18) Destacan los siguientes tipos de ordenación y clasificación:

- Alfabético: orden de apellidos de autores.
- Cronológico: por fechas de los documentos.
- Geográfico: por continentes, países, comarcas...
- Jerárquicos: Ejemplo: CDU de lo general a lo particular.
- A facetas: Se distinguen aspectos, subaspectos...
- Por thesárus y conjuntos de palabras clave.

(19) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pág. 203.

(20) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: *Tesis doctorales...*, op. cit., pp. 203 y 204.

(21) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: "Tesis doctorales...", op. cit., pp. 227 y ss.

(22) L. FONCK. Citado por SIERRA BRAVO, RESTITUTO: "Tesis doctorales...", op. cit., pág. 230.

(23) Validez que vendrá determinada mediante un análisis interno [que determina el contenido del documento y los principios y valores en que se funda. Análisis interno que es de base racional y de carácter subjetivo. Otro parámetro a considerar es el análisis externo que determinará la relación de documento con el contexto en el que se enmarca (histórico jurídico...). Vid. VISAUTA VINACUA, BIENVENIDO: "Técnicas de Investigación Social. I. Recogida de datos". Ed. PPU, S. A., Barcelona, 1989, pág. 361.

(24) SIERRA BRAVO, RESTITUTO: "Tesis doctorales...", op. cit., pp. 278 y ss.

(25) MARTINEZ PICHARDO, JOSE: "Lineamientos...", op. cit., pp. 12 y 13.

(26) Abundando en la idea expuesta con anterioridad, las etapas del método científico son (MARTINEZ PICHARDO, JOSE: "Lineamientos...", op. cit., pág. 15):

1. Observación
2. Formulación de las hipótesis general y específicas.
3. Verificación de las hipótesis.
4. Comprobación o demostración de las hipótesis.
5. Formulación del discurso científico para explicación de lo investigado.

(27) MARTINEZ PICHARDO, JOSE: "Lineamientos...", op. cit., pp. 27 y ss.

(28) Citado por SIERRA BRAVO, RESTITUTO: "Tesis doctorales...", op. cit., pág. 110.

(29) Siguiendo a BEST es necesario antes de adoptar el problema como el definitivo para encaminar la investigación evaluarlo atendiendo a los interrogantes siguientes (BEST, JOHN W.: "Cómo investigar...", op. cit., pp. 41 y 42):

1. Es soluble el problema mediante la investigación. Se pueden encontrar datos acerca del mismo.
2. Es significativo.
3. Es novedoso. A pesar de que existan estudios anteriores puedo aportar algo nuevo a la comunidad científica.
4. La investigación es factible atendiendo a:

- Competencia del investigador.
- Posibilidad de obtención de información o datos suficientes.
- Disponibilidades económicas.
- Tiempo necesario.
- Determinación necesaria para llevarla a cabo del autor.

BIBLIOGRAFIA

ALBADALEJO, M.: "Derecho civil. Introducción y parte general", volumen 2º. 10 edición, Barcelona, 1989.

ANZIZU, JOSE M.: "Las funciones directivas", Ed. Labor, 2ª edición, Barcelona, 1978.

ATTENZA, M.: "Crítica de la Metodología de la Ciencia Jurídica de Karl Lorenz", Anales de la Cátedra F. Suárez, número 22, Palma de Mallorca, 1982.

BERGALLI, ROBERTO: "El Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica", Ed. PPU, Barcelona, 1989.

BEST, JOHN W.: "Cómo investigar en educación", Ed. Morata, 3ª edición, Madrid, 1982.

CALVO GARCIA, MANUEL: "Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica", Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

"Ciencia Jurídica y Orden dogmático. Los fundamentos del método jurídico I", Ed. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1991.

CASTAN TOBEÑAS, JOSE: "Teoría de la aplicación e investigación del derecho", Ed. Reus, Madrid, 1947.

COBO DEL ROSAL, M.: "Derecho Penal. Parte General", Tirant lo Blanch, 2ª edición.

CURRAS, EMILIA: "Documentación y metodología de la investigación científica", Ed. Paraninfo, Madrid, 1985.

DIEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A.: "Sistema de Derecho Civil", volumen I, Ed. Tecnos, Madrid, 1981.

JIMENEZ DE ASUA, LUIS: "Tratado de Derecho Penal", Tomo III, 3ª edición, 1963

LARENZ, KARI: "Metodología de la Ciencia del Derecho", Ed. Ariel, Barcelona, 1966.

MARCHAL ESCALONA, ANTONIO NICOLAS: "Proyecto de investigación. Medidas cautelares y derechos fundamentales en la ley disciplinaria de la Guardia Civil", inédito, 1995.

MARINA, JOSE ANTONIO: "Teoría de la Inteligencia creadora", Ed. Anagrama, 7ª edición, Barcelona, 1995.

MARTINEZ PICHARDO, JOSE: "Lineamientos para la investigación jurídica", Ed. Porrúa, México, 1994.

PRIMO YUFERA, EDUARDO: "La investigación. Un problema de España", Valencia, 1981.

RUIZ MIGUEL, A.: "N. BOBBIO. Contribución a la Teoría del Derecho", F. Torres, Valencia, 1980, pp. 280 y ss.

SANTIAGO NIÑO, CARLOS: "Introducción al análisis del Derecho", Ed. Ariel, 3ª edición, Barcelona, 1987.

SIERRA BRAVO, RESTITUTO: "Tesis doctorales y trabajos de investigación científica", Ed. Paraninfo, Madrid, 1988.

TORRES LOPEZ, CARMEN: "Introducción a la metodología de la investigación", Madrid, 1995

VISAUTA VINACUA, BIENVENIDO: "Técnicas de Investigación Social. I. Recogida de datos", Ed. PPU, S. A., Barcelona, 1989.

EL CONCEPTO DE DELITO FLAGRANTE EN EL REGISTRO DOMICILIARIO

JOSE ZARZUELO DESCALZO

Magistrado suplente de la Audiencia
Provincial de Valladolid

EL artículo 18-2º de la Constitución Española consagra como derecho fundamental de todo ciudadano la inviolabilidad de su domicilio como lugar en que desarrolla lo más íntimo de su actividad vivencial, y sólo invadible en los casos excepcionales contemplados en el propio precepto citado que autoriza la entrada en domicilio ajeno sólo en tres supuestos: consentimiento del titular, autorización judicial y caso de flagrante delito.

Se hace preciso determinar un concepto de flagrancia aplicado al delito. Contamos con un concepto tradicional recogido en el artículo 779 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su redacción originaria, que pese a que ya ha desaparecido de nuestra Ley Procesal la definición puede tener utilidad para precisar el concepto que nos ocupa.

El citado artículo 779 refería este concepto a los casos en que se estuviere cometiendo el delito o se acabare de cometer cuando el delincuente o delincuentes fueran sorprendidos, añadiendo el párrafo siguiente que "se entenderá sorprendido en el acto no sólo el delincuente que fuera cogido en el momento de estar cometiendo el delito, sino el detenido o perseguido inmediatamente después de cometerlo, si la persecución durara o no se suspendiera mientras el delincuente no se ponga fuera del inmediato alcance de los que le persigan". Por último se recogía que también se considerará delincuente in fraganti aquél a quien se sorprendiere inmediatamente después de cometido el delito con los efectos o instrumentos que infundan la vehemente sospecha de su participación en él.

Es decir, para que haya delito flagrante

tiene que sorprenderse al delincuente cuando está cometiendo el delito, o inmediatamente después en relación tal con el objeto o los efectos utilizados en su realización que ello sea una prueba de la existencia del delito y de la intervención del delincuente en el mismo.

Es el delito que no necesita prueba dada su evidencia porque se está ejecutando o acaba de suceder cuando el autor es detenido; estas connotaciones de la flagrancia, evidencia del delito y urgencia de la intervención policial están presentes en el concepto ínsito en el artículo 18.2 de la norma fundamental que no sólo tutela como fundamental el derecho a la inviolabilidad de domicilio, sino que al establecer con carácter rigurosamente taxativos los supuestos en que la entrada y registro en un domicilio pueda realizarse —consentimiento del titular, resolución judicial, o flagrante delito— viene a identificar el objeto del derecho: la inviolabilidad del domicilio, y su contenido propio: facultad de rechazo del titular frente a toda pretensión ilegítima de entrada.

Si la definición de delito flagrante recogida en el anterior artículo 779 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no persiste en su actual redacción es evidente que es preciso mantener ese concepto de delito flagrante, dado que se sigue haciendo uso de él. La exigencia de urgente intervención para poner fin a la anómala y grave situación de delito y la facilitación de su prueba determinan la dispensa de exigencias o protecciones como ocurre con la posibilidad de la inmediata detención de quien sea sorprendido en flagrante delito —art. 553 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal—, la posibilidad de detención de Diputados y Senadores en caso de flagrante delito como excepción de la inmunidad que los protege como regla general —art. 72.1^º CE—, y la posibilidad igualmente de admitirse una excepción a la protección constitucional de inviolabilidad de domicilio en caso de delito flagrante —art. 18.2^º CE.

La existencia de la situación de flagrancia que excusa conforme al artículo 18.2^º de la Constitución Española del mandamiento judicial habilitante, y que permite entrar en domicilio ajeno sin el consentimiento del titular y sin resolución judicial que lo autorice en los

casos de flagrante delito, constituyen una excepción al contenido de un derecho fundamental; por ello la aplicación de esta excepción y el mismo concepto de delito flagrante han de ser objeto de interpretación restrictiva en aras del máximo respeto posible al derecho fundamental, debiendo concurrir una serie de requisitos **sine qua non** para poder admitir la excepción a la regla que pueden sintetizarse del siguiente modo:

1^º **Inmediatez temporal**, es decir, que la acción delictiva se esté cometiendo o acabe de desarrollarse en el momento en que se sorprende o percibe.

2^º **Inmediatez personal**, consistente en que el delincuente se encuentre en el lugar del hecho en situación o relación con aspectos del delito —objetos, instrumentos, efectos o evidencias materiales del mismo— que proclamen su directa participación en la ejecución de la acción delictiva.

3^º Pero estos dos requisitos no son suficientes a los efectos que aquí examinamos para justificar la entrada de la policía en el domicilio de un particular, cuando no hay consentimiento del titular ni autorización judicial ha de concurrir otro requisito más, esto es, que haya una **necesidad urgente** que justifique el que los funcionarios actuantes se vean impelidos a intervenir inmediatamente con la intención de poner fin a la actividad delictiva con la detención de los partícipes en el hecho punible y, en su caso, con la consiguiente aprehensión de los efectos del delito; necesidad urgente que ha exigirse con singular rigor a fin de dar la mayor protección posible al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, de modo que si dadas las circunstancias del caso concreto hay posibilidad de acudir al Juzgado para obtener la correspondiente autorización judicial así habrá de hacerse, dejando reducida en estos supuesto la intervención policial por su propia autoridad —art. 553 de la LECrim— a los casos en que las circunstancias así lo impongan a los fines de sorprender a los delincuentes infragante para así poner fin a su actividad delictiva, proceder a su detención y, en su caso, a la consiguiente aprehensión de los efectos del delito.

En este sentido la STS de 4 de marzo de 1994 (PONENTE SR. MARTIN CANIVELL) aplicando el último de los requisitos exigibles en cuanto a la entrada en domicilios en caso de flagrante delito, como excepción que es de la regla general, apreció su concurrencia al supuesto de autos en que los policías nacionales que se disponían a practicar el registro domiciliario sin la concurrencia de Secretario Judicial —acompañados de dos policías municipales cuyo testimonio ha de estimarse válido— se apercibieron todos los que se disponían a entrar, tras la advertencia hecha por una de las acusadas que estaba en el exterior de la vivienda y alertaba con sus voces antes de abrir a la que estaba en el interior para que se deshiciera de la droga, y otro acusado que simultáneamente dificultaba la utilización de la llave para abrir la puerta de entrada, que la tercera acusada en el interior de la vivienda se dedicaba a hacer desaparecer por los desagües del WC y del lavabo con la mayor celeridad que le era posible unas sustancias que los policías sospecharon se trataba de drogas, reconociendo en este hecho la citada Sentencia se dan las circunstancias de una situación de flagrante delito, afirmando que los policías que realizaron el registro se encontraron en circunstancias que les permitían obrar con la urgencia que requería la posible desaparición, si no intervenían, de los efectos de delito, cautela que necesariamente ha de exigirse en el caso de delitos que, como los de tenencia de drogas tóxicas, o estupefacientes o de sustancias psicotrópicas para dedicarlas al tráfico, son delitos de tracto sucesivo cuya consumación se prolonga temporalmente mientras dura la posesión, y obraron así los policías deparando legítimamente la actividad de simple búsqueda de droga que pretendían inicialmente.

Al respecto merece especial consideración el delito de posesión de drogas tóxicas para el tráfico por tener unas especiales características que le hacen menos apto, aunque no lo imposibilitan, para la aplicación al mismo del concepto de delito flagrante a los efectos de permitir la entrada en domicilio de un particu-

lar sin su consentimiento y sin autorización judicial.

Y así la STS de 29 de marzo de 1990 afirmaba que desde el momento en que tales infracciones quedaron consumadas por la tenencia ilegal de la droga, preordenada a tráfico, ya no requieren normalmente ninguna intervención urgente, al menos que no pueda esperar el tiempo preciso para obtener el oportuno mandamiento judicial. Por tanto la urgencia es de difícil justificación porque la infracción se ha consumado, o la lesión al bien jurídico abstracto se ha producido ya. Queda en pie entonces únicamente la posibilidad de una intervención urgente e imperiosa en aquellos casos en los que los efectos del delito, sus consecuencias y daños, presumiblemente aumenten de futuro seguido.

Como los delitos de tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas para dedicarlas al tráfico son delitos de tracto sucesivo, que se consuman instantáneamente, aunque la consumación se prolonga temporalmente mientras dura la posesión con intención de transmitir las a terceros, el último requisito de necesidad urgente debe estar rodeado de toda cautela para evitar dar validez a intervenciones que pudieran esperar a contar con la autorización judicial, de tal modo que para que esta última modalidad sea admisible es preciso que la intervención sea absolutamente necesaria en su urgencia porque de otro modo se presente como evidente la desaparición de los agentes del delito o la destrucción u ocultación de los objetos o instrumentos del mismo.

Pero en ocasiones se presentan situaciones extremas que exigen una rápida actuación a fin de permitir la detención de los delinquentes y la ocupación de los efectos del delito. Y así la S de 2 de julio de 1993 recoge un supuesto en que esto ocurrió; como consecuencia de informaciones recibidas, la Guardia Civil montó un dispositivo de vigilancia para detener a varias personas de nacionalidad turca por medio de un agente encubierto que se puso en contacto con dos de los procesados de nacionalidad paquistaní que le propusieron venderle una cantidad de heroína, llegando los tres turcos al piso que

constituía el domicilio de los dos paquistanies en un coche con un kilogramo de heroína, subieron dos de los turcos al domicilio de los dos paquistanies, quedando el tercero abajo para vigilar la droga que se hallaba en el vehículo, y tras bajar uno de los dos turcos, éste cogió la heroína, se la dio al que estaba abajo y los dos la subieron al piso; volvió a bajar el tercer turco, y luego de examinada arriba la droga, lo hizo el referido agente encubierto, acompañado de otro de los turcos diciendo que iba a por la cocaína para cambiar por la heroína conforme habían concertado; ya en la calle los Guardias Civiles que cubrían la operación detuvieron a los dos turcos, al que había bajado con el agente y al que lo había hecho antes, y es entonces cuando la Guardia Civil decide detener a los otros tres sujetos que habían quedado arriba, la pareja de paquistanies y el otro turco, así como aprehender el kilogramo de heroína que había quedado sobre la mesa del salón, lo que efectuaron sin obstáculo alguno, pues las puertas fueron abiertas al llamar al portero automático el mencionado agente que aún continuaba en su papel simulador.

Como conclusión de lo expuesto, la Sentencia de 2 de julio de 1993 señala que el concepto de delito flagrante a los efectos del artículo 18.2º de la CE y del correlativo 533 de la LECrim, delimitado por los tres requisitos antes examinados: inmediatez temporal, inmediatez personal, y necesidad urgente que justifique la intervención, concurre en el caso de autos y así no hay duda respecto de la inmediatez temporal y personal, se hallaban en el interior de la vivienda unos sujetos en posesión de un kilogramo de heroína con destino al tráfico, y por lo que respecta al tercero de los requisitos, las circunstancias respecto de la detención de los otros compañeros, hicieron conveniente sorprender rápidamente a los que se encontraban en la vivienda, consiguiendo de este modo la ocupación de una importante cantidad de droga; en tal situación, dirá la citada Sentencia, no se podía esperar acudir al Juzgado para obtener la resolución correspondiente que les autorizara a entrar.

Y así se entiende que el artículo 18.2º de la

CE y el artículo 553 de la LECrim, al prever el caso de delito flagrante como causa de justificación para entrar en el domicilio de un particular sin el consentimiento de éste ni autorización judicial, ampara situaciones como la aquí expuesta, en que es clara la necesidad urgente de intervenir para sorprender a unos delincuentes con el objeto de su delito y así poder aprehenderlos evitando los daños que una actuación tardía podía haber producido por su ocultación y el posible desvío de la droga a otro lugar con el consiguiente riesgo para la salud pública.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de 20 de julio de 1993, en donde los hechos probados patentizan la existencia de un delito flagrante porque cuando los agentes policiales se dirigían a la chabola en que se encontraban los acusados uno de ellos, situado fuera y en las cercanías, se precipitó hacia el interior con la finalidad de indicar a la otra acusada que debía hacer desaparecer la droga objeto del delito tirándola, lo que procedieron a efectuar ambos seguidamente, recibiendo parte de ella contra su cara uno de los agentes cuando entraba en la chabola; había pues inmediatez temporal en la comisión de los hechos, inmediatez personal respecto a sus agentes, y necesidad de intervención policial inmediata y urgente si se quería evitar con la desaparición o destrucción de la droga objeto del delito.

Conviene hacer en este punto una breve referencia a la **distinción entre delito flagrante y sospecha de la existencia de un posible delito**, y así el núcleo del concepto de flagrancia en cuanto evidencia del delito, en el sentido de ser perceptible para cualquiera, no precisa otra prueba de su ejecución que el propio hecho de haber sorprendido al delincuente en tales circunstancias. De ahí que no se dé tal concepto, porque no hay evidencia, cuando únicamente concurren sospechas de su existencia, las que precisamente se pretenden confirmar o rechazar con el registro. De ahí que no existe delito flagrante si se actúa únicamente por importantes sospechas.

Este concepto material de la flagrancia aparece reforzado por la Sentencia del Tri-

bunal Constitucional de 18 de noviembre de 1993 la que, al declarar inconstitucional el artículo 21.2º de la LO 1/92, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, señala como notas de la flagrancia la evidencia del delito y la urgencia de la intervención judicial, y niega que pueda asimilarse a tal evidencia el conocimiento fundado o la constancia, y por tanto menos aún la sospecha, aunque sea igualmente fundada, de la existencia del delito que en cuanto no integran necesariamente un conocimiento o percepción evidente van notoriamente más allá de aquello que es esencial o nuclear en la situación de flagrancia.

Así la Sentencia de 21 de abril de 1994 considera la inexistencia de delito flagrante el supuesto de autos que exigió para comprobar su existencia el arduo registro de un vehículo, hasta dar con la droga que se presume se encuentra escondida en el mismo, pero cuya existencia o se percibe "ab initio" de un modo sensorial y evidente, sospechándose únicamente, con todo el fundamento que se quiera pero sólo en base a indicios y conjeturas, su existencia.

Parece también conveniente en este momento delimitar los **conceptos de flagrancia y delito provocado**, y la ilicitud de la flagrancia delictiva si es provocada. Para ello se partirá de la doctrina y antecedentes citados en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1994. La doctrina del delito provocado sostiene que es sólo aquel que llega a realizarse en virtud de la inducción engañosa de un agente que, deseando conocer la propensión al delito de una persona sospechosa y con la finalidad de constituir pruebas indubitadas para que lleve a cabo su conducta, simulando primero allanar el "iter criminis" y obstruyéndolo finalmente, suele conseguir la detención del inducido y la obtención de pruebas que se juzgan directas e inequívocas. Dicha doctrina no ha sido pacífica en cuanto a la figura del agente provocador, y así cierto sector doctrinal ha propugnado su prohibición en cuanto tal actuación choca frontalmente con los principios inspiradores del Estado de Derecho y supone desconocer la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y

donde se eleva la categoría de principio fundamental el respeto a la dignidad de la persona y a su libertad, lo que se plasma y traduce en su espontánea determinación, vedando tanto las formas coactivas de la voluntad ajena, como las engañosas y torticeras, aunque todas ellas se dirijan al descubrimiento y castigo de los delitos.

Si bien el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal atribuye a la Policía la averiguación de los delitos públicos y la práctica de las diligencias para su comprobación, así como el descubrimiento de los delincuentes y la recogida de efectos, instrumentos o pruebas con la finalidad de ponerlas a disposición del Juez de Instrucción, ello lleva implícito que tal actuación policial ha de ser conforme con la Constitución y la Ley y no puede por ello utilizar en su actividad y trabajo medios ilícitos o reprochables entre los que se encuentran los tendentes a la provocación del delito cualquiera que sea su finalidad perseguida.

Y así en la Sentencia citada se resume que se admite la figura expresada del agente provocador cuando no existe quebranto para el principio de la legalidad, lo que acontece cuando se trata de descubrir delitos ya cometidos, generalmente de tracto sucesivo, como suelen ser los de tráfico de drogas, porque en tales casos los agentes no buscan la comisión del delito, sino poner al descubierto los canales por los que fluye y se realiza tan ilícito tráfico —Sentencia de 17 de noviembre de 1992—, o sea, cuando tan sólo se pretende la probanza del delito realizado —Sentencia de 27 de noviembre de 1992— y cuando la proposición parte del propio autor del delito, aunque lo haga con la creencia errónea de que las propuestas estarían dispuestas a su comisión, pues en tal caso la resolución criminal es libre y la iniciación del "iter criminis" a través de aquella proposición arranca de una decisión voluntaria del propio autor y por ello debe ser punible —Sentencia de 22 de diciembre de 1992.

La ilicitud del denominado agente provocador y su carencia de virtualidad probatoria se apoya en el elemento culpabilístico necesario en todo delito o falta, y esto no existe cuando

la acción no se realiza de una manera voluntaria, o sea, cuando tal voluntad está viciada desde el principio debe entenderse como inexistente. A la luz de tal doctrina, en la Sentencia de 22 de junio de 1994 se afirma no puede estimarse como delito provocado, cuando conocedores los agentes policiales que en una concreta casa se vendía heroína, para comprobar tal extremo uno de los funcionarios pidió una papeleta que le vendieron los acusados; hasta tal momento no aparece inducción, invitación o provocación extraña que determinara la actuación delictiva, sino el descubrimiento y comprobación de una actividad ilícita. Dada la esencial bilateralidad de la compraventa manual, dicha pluralidad subjetiva de la contraposición de comprador-vendedor no determina incitación cuando el traficante tiene la sustancia para su enajenación, la actividad de los vendedores no se induce o determina, sino únicamente se hace aflorar y sacar a la luz. Pero si la actuación de los agentes va más allá, como en el caso de autos, en que pidiendo a uno de los acusados la rebaja del precio de la papelina, él mismo contestó negativamente, diciéndole que el precio era ése, y que si no se fuera a una determinada vivienda; siguiendo el registro domiciliario en la misma, la flagrancia ha sido provocada a efectos de realizar el registro domiciliario sin el preceptivo mandamiento judicial, y si no ha sido inducido a una conducta que en el acusado era espontánea, la venta de la droga, si ha sido provocada al señalar un domicilio, y hacer una declaración que ha desencadenado el registro.

Las connotaciones de evidencia del delito y urgencia de la intervención policial, necesarias en el concepto de flagrancia, y presentes en el artículo 18.2º CE no son suficientes en su conexión con la inviolabilidad de domicilio, y así puede existir una posible desconexión entre que el sujeto venda droga a un solicitante en el portal, con la existencia de tal sustancia en el domicilio.

Así pues, inducida la flagrancia, si ésta no surge de forma espontánea, sino provocada e incitada por la propia actuación policial, no integra el concepto sistemático, etimológico e histórico exigible de delito flagrante, sino

que la flagrancia delictiva ha sido provocada a efectos de realizar el registro domiciliario sin el preceptivo mandamiento judicial, con vulneración del artículo 18.2º CE, por lo que el registro será nulo.

Finalmente, cabe hacer referencia a aquellos supuestos en que con ocasión de practicarse un registro domiciliario en virtud de solicitud para la averiguación de un determinado delito, habiendo obtenido la Policía mandamiento judicial para la entrada y registro, se produce el **hallazgo casual** de objetos que demuestran otra actividad delictiva.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto ha sufrido ciertas oscilaciones, y así en SS como las de 28 de octubre de 1992 y 21 de enero de 1994 se defendía una tesis formalista de exigir la suspensión de la diligencia de entrada y registro practicada para recabar de la Autoridad judicial una nueva resolución que hiciese extensiva la autorización a la investigación de otros delitos presuntos; por contra en SS como las de 7 de junio de 1993 y 18 de febrero de 1994 la Sala consideró ajustada a derecho la condena por delitos comprobados por medio de una diligencia de entrada y registro destinada a la averiguación de hechos delictivos diferentes, aduciendo que tales pruebas hubieron podido ser obtenidas por medio de una diligencia idéntica con la sola mención del supuesto delictivo correspondiente.

Esta última parece ser en el momento actual la tesis predominante y así refiriéndose específicamente al delito flagrante la Sentencia de 28 de abril de 1995 (PONENTE SR. D. JUSTO CARRERO RAMOS) –interpuesto recurso por infracción de ley por el Ministerio Fiscal frente a la Sentencia de 21 de septiembre de 1994 dictada por la Audiencia Provincial de Santander que absolvía al acusado de un delito contra la salud pública, por haber estimado que el hallazgo en el registro domiciliario del interesado por la Policía de 69 bolsitas de heroína, aunque sea prueba directa de dicha tenencia, no puede surtir efectos procesales probatorios porque el mandamiento judicial expedido para dicha entrada y registro se acordó en virtud de solicitud alegando posibles indicios relacionados

con la tenencia de objetos y efectos procedentes de un delito de robo con intimidación, considerando que la Policía se extralimitó de la investigación objeto del mandamiento y que no cabe considerar desvirtuada la presunción de inocencia por pruebas ilegalmente practicadas-, la mencionada Sentencia del TS afirma que es cierto que el objeto del registro era para buscar objetos procedentes de un robo con intimidación, pero con ello la Policía entró ya legalmente a efectos constitucionales en ese domicilio, con lo que la garantía de su inviolabilidad no se ha infringido; pero es más, una vez que la Policía entró en el piso legalmente, aunque se admitiera la tesis rigorista -seguirá la citada Sentencia- de que no podía investigar otra presunta actividad delictiva que la que figuraba en el mandamiento, ello no quiere decir que tuviera que vendarse los ojos para no percibir el posible cuerpo o efectos de otro delito que allí se le pusiera de manifiesto. Cuando buscando útiles del robo la Policía encontró droga de grave daño para la salud, como es la heroína, dosificada en 69 bolsitas, los agentes se encontraron con un delito flagrante... No se puede exigir a la Policía que suspenda la entrada cuando se da esta circunstancia para solicitar un nuevo mandamiento, que automáticamente le sería concedido, exponiéndose a la fuga del responsable o la destrucción o desaparición del cuerpo del delito o de sus pruebas objetivas.

Se considera de esta forma que si el acto de entrada y registro domiciliario fue en su origen lícito, la concurrencia de la flagrancia de un hecho delictivo distinto al que dio origen a la entrada exceptúa del requisito formal de un nuevo mandamiento y de la protección de ese domicilio con aquella garantía.

* * *

Para la elaboración de este trabajo, además de las Sentencias mencionadas expresamente, se ha tomado referencia de las siguientes: SSTS 8-6-80, 8-6-84, 15-11-84, 9-10-87, 14-7-89, 27-2-90, 25-6-90, 10-12-90, 24-1-91, 5-2-91, 8-2-91, 20-2-91, 22-2-91, 21-3-92, 10-4-91, 3-5-91, 19-7-91, 12-9-91, 30-10-91, 5-11-91, 8-11-92, 17-11-92, 11-12-92, 14-12-92, 23-12-91, 6-2-93, 3-3-93, 23-4-93, 26-4-93, 28-4-93, 14-5-93, 10-6-93, 23-6-93, 2-7-93, 20-7-93, 30-9-93, 5-10-93, 13-10-93, 3-12-93, 10-12-93, 21-1-94, 4-3-94, 27-4-94, 30-5-94, 22-6-94, 9-7-94, 22-7-94, 3-10-94, 26-10-94, 5-12-94, 28-12-94, 20-1-95, 28-1-95, 31-1-95, 28-4-95.

SSTC 17 de febrero de 1984, 14 de marzo de 1991, 11 de noviembre de 1991, 18 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1994, 17 de febrero de 1994, 14 de marzo de 1994.

LA GUARDIA CIVIL EN LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS CONTRA LA HACIENDA PUBLICA

SANTIAGO MACARRON PEREZ

Teniente Coronel de la Guardia Civil
Jefatura del Servicio Fiscal

INTRODUCCION

La Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 12, en el que se contemplan las misiones específicas a desempeñar con exclusividad por cada uno de los Cuerpos Policiales, asigna al Cuerpo de la Guardia Civil la competencia de "Resguardo Fiscal del Estado".

La palabra Resguardo, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, es la "Guardia o Seguridad que se pone a una cosa".

Una definición más fiscal, es la de organismos oficiales para impedir la contravención de las leyes fiscales, evitando así graves perjuicios al Tesoro.

Como antecedentes del Resguardo Fiscal, las funciones inherentes al mismo eran desempeñadas hasta finales del siglo XVII por el Ejército.

En las primeras décadas del siglo XVIII los arrendadores de cada tributo, que aún no eran administrados por el Estado, crearon sus propias RONDAS, integradas por personal civil y encargadas de la defensa de sus particulares intereses.

Rondas que, a mediados de siglo, pasan a integrarse en el RESGUARDO DE RENTAS, al hacerse cargo la Real Hacienda de su administración, constituyendo en 1879 un cuerpo único con el nombre de RESGUARDO GENERAL DE RENTAS.

Queda aparte el llamado RESGUARDO MARITIMO que, en 1801, se une al de tierra para separarse al año siguiente.

Pronto se hizo patente que, para defender eficazmente nuestras muchas costas peninsulares e insulares de las agresiones de los

contrabandistas, era preciso un RESGUARDO MILITAR, organizado en 1820, junto con otro SEDENTARIO destinado a la persecución del contrabando en el interior.

Ambos se funden poco después en un solo Cuerpo, disuelto en 1823 como consecuencia del derrocamiento del régimen constitucional.

Nuevamente se encomiendan aquellas funciones al Ejército, relevado poco después por un RESGUARDO CIVIL cuya ineficacia determinó al Gobierno a confiar al CAPITAN GENERAL D. JOSE RAMON RODIL Y GALLOSO, Marqués de Rodil, la creación, por el Real Decreto de 9 de marzo de 1829, de un Cuerpo Militar especialmente destinado a la persecución del fraude y contrabando: EL CUERPO DE CARABINEROS DE COSTAS Y FRONTERAS.

Tal función en el interior se encomienda a un RESGUARDO CIVIL que pronto se funde con el anterior con el nombre conjunto de CARABINEROS DE LA REAL HACIENDA (1834).

EL CUERPO DE CARABINEROS DEL REINO, al mando de un Teniente General, Director General, se estructura territorialmente en subinspecciones al mando de Coroneles, y Comandancias con demarcación provincial, y éstas en Compañías, Secciones y Puestos.

Son sus misiones la seguridad y vigilancia de las costas y fronteras, a cargo de la SECCION DE CARABINEROS DEL REINO, la prevención y represión del fraude y del contrabando en los recintos aduaneros y en el interior de la Nación, a cargo de la SECCION DE VETERANOS y, comunes a ambas, la de velar por el cumplimiento de las demás leyes penales y administrativas.

La vigilancia de las aguas jurisdiccionales españolas está, en todo caso, a cargo de LA ARMADA, a cuya competencia atribuyen las leyes el conocimiento de todas las infracciones en ellas cometidas.

Y así llegamos al año 1940, en el que por Ley de 15 de marzo se dispone la fusión de Carabineros y Guardia Civil, que ya había comenzado su andadura en el año 1844, Cuerpo éste que, desde entonces, asume las funciones a aquél encomendadas de represión del contrabando y del fraude.

El 14 de mayo de 1943 se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil, en el que se recogen la mayor parte de las disposiciones que el Manual de Carabineros preveía para su servicio, y se establece una triple dependencia: Gobernación, Hacienda y Ejército.

A partir de esta fecha, la legislación al respecto es prolija, haciéndose referencia a la función de Resguardo de la Guardia Civil en términos como: Resguardo Fiscal, Resguardo Aduanero y Resguardo de la Hacienda Pública, hasta la ya citada Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la que a las competencias de Resguardo Fiscal del Estado se añade también la de "Las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando", y la de "Custodia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos", que sirven de complemento a la anterior.

Todo ello se ve reforzado, en lo que al contrabando se refiere, que he creído conveniente incluir en esta exposición, por cuanto se trata también de un delito contra la Hacienda Pública, aunque no esté recogido en el Título XIV del vigente Código Penal, en la Ley Orgánica 12/85, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, cuya Disposición Adicional Primera asigna a la Guardia Civil la investigación, persecución y represión del contrabando.

Esta función de Resguardo Fiscal del Estado es ejercida de forma genérica por todos los integrantes del Cuerpo de la Guardia Civil y, de manera específica, por la Jefatura del Servicio Fiscal, a través de las Unidades de Especialistas Fiscales que, con dependencia funcional de los Administradores de Aduanas, prestan servicio en puertos, aeropuertos y demás recintos aduaneros; de las Unidades Fiscales que a lo largo de la frontera con Portugal y Francia materializan el Plan de Vigilancia y de Controles Móviles Aduaneros establecido por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales; de las Patrullas de Puertos y Costas, que persiguen el fraude en el largo litoral de nuestro país, ahora frontera exterior de la Unión Europea y del Espacio Schengen; y por las Unidades de Investigación Fiscal, con Unidades Centrales,

Regionales y Provinciales y en algún caso específico Locales, que en íntima conexión con Jueces y Fiscales desarrollan las investigaciones de este campo.

CARACTERÍSTICAS DE ESTOS DELITOS

Visto lo anterior, pasemos ahora a centrarnos en la investigación de los delitos contra la Hacienda Pública, comenzando por hacer unas **consideraciones**, por cuanto nos van a definir el marco de este tipo de investigación.

- * En primer lugar, por su importancia, he de referirme a la falta de educación y conciencia cívica de la sociedad española en lo referente al fraude contra la Hacienda Pública.

Harto conocido es el tópico de que defraudar al Estado es en España un deporte nacional.

Hemos de destacar aquí el importante estudio efectuado al respecto por la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de medidas para prevención y corrección del fraude, creada en su día para este fin, en su "Informe sobre el Fraude en España", del mes de julio de 1994, en el que tras una entrevista a 2.500 españoles sobre la Percepción Social del Fraude, hace, entre otras, las siguientes valoraciones:

"La población española se considera poco cumplidora de las leyes, poco consciente de sus deberes y escasamente solidaria."

"Su concepción de la fiscalidad es utilitarista: los impuestos son la contraprestación necesaria para recibir servicios públicos, siendo una minoría quienes creen que son un medio para redistribuir riqueza."

"Ante esta concepción utilitarista, se cree que la Administración exige más que lo que da, que al defraudar sólo se perjudica a la Administración, que ésta no administra debidamente y es propicia al derroche y a la corrupción, o que no controla el fraude."

Por otra parte, efectuada esta misma entrevista a determinados colectivos o agentes sociales, se recogen opiniones como éstas:

"El fraude es un problema de gran calado que enlaza con la tradición española del pícaro, forma parte de nuestra cultura social y determina que seamos todos cómplices."

"No sólo hay aceptación social del fraude, sino que se presume de defraudar."

"Existe una percepción generalizada de que en este país defrauda todo el que puede."

"Los aspectos negativos ofrecidos por los servicios públicos, y recogidos a diario por los medios de comunicación, pueden ofrecer autojustificación a los defraudadores."

Ante lo expuesto, es obvio que la colaboración ciudadana en la investigación de estos delitos es mínima. Esta se reduce en la mayoría de los casos a denuncias por rencillas o venganzas, con la particularidad de que en ocasiones acaban unos y otros inculpados.

En otros casos, también contados, la información procede de colaboraciones anónimas que a veces no proporcionan suficientes datos para iniciar una investigación.

No obstante, hay que destacar aquí la importante colaboración de determinados colectivos o asociaciones, como tabaqueros, azucareros o cerveceros, que en defensa de sus intereses proporcionan cuanta información obtienen sobre el fraude fiscal.

- * La complejidad y aridez de esta materia exige la intervención de Unidades especiales, cuyos componentes han de poseer una adecuada formación en materia económica y fiscal.
- * La determinación del montante real de lo defraudado, examen de la documentación intervenida, consulta de bases de datos, asesoramiento sobre determinados aspectos y otros extremos de interés, hacen imprescindible la participación de los Inspectores de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la mayor parte del proceso de investigación.

- * Igualmente, la necesidad de registros domiciliarios, petición de datos a las bases de datos del Ministerio de Hacienda, examen de cuentas bancarias y otras de análoga naturaleza, exigen la intervención de las Autoridades Judiciales y Fiscales desde el inicio de la investigación.
 - * Se destaca aquí el importante apoyo a la investigación policial que está prestando la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos Relacionados con la Corrupción, que tiene asignada según Ley 10/1995, por la que se crea esta Fiscalía, la intervención en los Delitos contra la Hacienda Pública y Contrabando, así como los fraudes a los intereses de la Unión Europea (Instrucción 1/1996, de la Fiscalía General del Estado, sobre Competencias y Organización de esta Fiscalía); todo ello, cuando los delitos revistan "especial trascendencia".
 - * La perpetración de estos delitos va unida por lo general a falsedades instrumentales. Esto motiva que el papel de la Policía Científica adquiera aquí un especial protagonismo.
 - * Ante el empleo generalizado de la informática en el proceso de datos económicos y contables de personas y empresas, es relevante la participación de expertos en este área, que ayudan a la extracción de cuanta información contienen los ordenadores de las personas investigadas.
 - * También es importante en los delitos relacionados con el fraude aduanero la colaboración con instituciones europeas, como la Unidad de Coordinación de la Lucha Antifraude de la Comisión de la Unión Europea (UCLAF), y con policías de otros países, dado que las redes que cometen estos fraudes operan a nivel internacional.
- Es relevante la labor que está desarrollando la UCLAF en la lucha contra el fraude cometido en detrimento del presupuesto de la UE, en tareas de investigación, intercambio de información, coordinación, formación y armonización de la legislación

europea, facilitando siempre la necesaria cooperación internacional.

- * Finalmente, y como quiera que el Código Penal contempla la exención de responsabilidad para la mayor parte de los delitos tipificados contra la Hacienda Pública para el caso de que se regularice la situación tributaria antes de que existan notificaciones, querellas, denuncias o actuaciones formales por parte de la Administración Tributaria, Ministerio Fiscal, Juez o Abogado del Estado, se hace necesario el más riguroso secreto en las actuaciones que se lleven a cabo, pues lo contrario podría frustrar largas investigaciones y vulnerar asimismo el espíritu de la norma, toda vez que la misma requiere que el comportamiento del sujeto sea voluntario, es decir, realizado antes de que intervengan los órganos encargados de su persecución.

DELITOS

Siguiendo con la exposición, voy a tratar ahora aquellos delitos en los que por su notoriedad, trascendencia económica o posibilidad de acudir a su investigación interviene la Guardia Civil, haciendo referencia a sus peculiaridades y a cuantos extremos puedan ser de interés desde un punto de vista policial.

A) Fraude Aduanero.

Como dije antes, he creído conveniente incluir en este trabajo los delitos de contrabando, aun cuando su tipificación se haga en Ley Orgánica distinta al Código Penal, por cuanto el bien jurídico protegido es la Hacienda Pública y presupuestos generales de las Comunidades, al ser los Aranceles de Aduanas uno de los recursos del presupuesto comunitario gestionado por los países miembros; y también, porque en ocasiones la importación lleva inherente otros impuestos, como el IVA, o porque genera automáticamente una cadena de fraudes en los tributos internos de realización obligada para encubrir el fraude anterior.

Comenzando pues por el contrabando, se

trata de una actividad que en determinados ámbitos geográficos, como Galicia, la frontera con Portugal, Ceuta y Melilla y parte sur de Andalucía, se ha contemplado como una alternativa al paro y a la pobreza, y que está enraizado de tal forma que resulta fácil captar colaboradores, y el apoyo social se produce no sólo respecto a la actividad en sí, sino también al consumo de los productos importados ilegalmente. Se trata de un tipo de fraude que goza de una permisividad social alta, y que sólo parece preocupar a los sectores perjudicados.

Este fraude se lleva a cabo principalmente por grandes organizaciones delictivas, a veces domiciliadas en paraísos fiscales, con estrategias y medios de distribución muy sofisticados y una motivación estrictamente económica, sin que por ello haya que menospreciar las pequeñas redes que siguen operando en determinados ámbitos, y que desempeñan también un importante papel en la distribución y enmascaramiento de las mercancías en el territorio nacional.

Los productos más afectados por el contrabando en la actualidad son el tabaco, azúcar, mantequilla, leche en polvo, carne, aceite de oliva y los tradicionales aparatos electrónicos.

Respecto a los métodos empleados para la introducción en el territorio nacional, han experimentado importantes modificaciones como consecuencia de la plena integración de nuestro país en la Unión Europea; no obstante, los mismos van adaptándose a las condiciones imperantes, buscando siempre los puntos más débiles.

De éstos destacan:

* **El tradicional sistema de introducción clandestina a través de las costas y de las fronteras.**

Este método ha experimentado un notable incremento respecto al contrabando de tabaco en los dos últimos años, con motivo de las medidas adoptadas por la UE con los tránsitos comunitarios.

El sistema consiste en la ubicación a unas 300 a 500 millas de las costas de buques mercantes (nodrizas) que transportan de 15 a 20.000 cajas de tabaco, previamente adquiri-

das en depósitos francos de países de la UE u otros, con destino a terceros países a los que el tabaco no llega nunca, toda vez que se transborda en alta mar a barcos más pequeños, en cantidades que oscilan entre 2.000 a 3.500 cajas, que son alijadas directamente en las costas españolas o bien a través de otras embarcaciones más pequeñas, tipo planeadoras, difícilmente controlables a causa de la velocidad con que se mueven.

Una vez el tabaco en tierra, las amplias infraestructuras de las organizaciones permiten una rápida distribución de la mercancía entre sus distribuidores, diversificando el riesgo y asegurándose una rápida colocación de la misma e inmediata realización de beneficios.

Los importantes servicios llevados a cabo últimamente con la aprehensión de uno de estos barcos mercantes en alta mar, y de otro de ellos en el superpuerto de Bilbao, así como de numerosos vehículos tipo cisterna, en cuyo interior distribuían el tabaco por el territorio nacional, que ha supuesto enormes pérdidas para los contrabandistas, han puesto en entredicho este método, cuya utilización ha disminuido.

En lo que respecta al contrabando procedente de Andorra, que se introduce en España a través de las numerosas pistas forestales existentes en la frontera común, se ha mantenido a lo largo de las últimas décadas, en función, en lo que respecta a su volumen, a las necesidades del mercado interior.

Actualmente, con motivo del retroceso del contrabando marítimo, por la causa expuesta, se ha incrementado, al igual que el procedente de Gibraltar.

Se destaca que el pasado día 9 de febrero el Equipo de Tabaco de la Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidroga aprehendió 148.600 cajetillas de tabaco, 9 vehículos y detuvo a 7 personas en una de estas pistas forestales.

* **Tránsitos comunitarios.**

Las mercancías que procedentes de países ajenos a la CE o de depósitos francos de la misma han de ser trasladados a terceros paí-

ses, atraviesan el territorio de la CE en régimen suspensivo garantizado, al amparo del Régimen TIR o de documentos de tránsito aduanero comunitario (T-1).

Con el fin de facilitar el libre comercio, la CE proporciona tales facilidades a este tipo de transporte (una garantía global para diversos viajes, posibilidad de cambiar el punto de salida de la Comunidad, no sujeción estricta a plazos de tiempo, etc.), que propicia la inmediata puesta en marcha de un nuevo tipo de fraude.

Los transportes, fundamentalmente de tabaco, azúcar, leche en polvo, mantequilla y carne, se desvían a consumo en los países europeos más propicios al fraude, entre los que hemos de destacar España, Italia y Portugal, sin devengar impuesto alguno y con una comercialización garantizada al expenderse estos productos a precios más bajos que sus homónimos del mercado nacional.

Posteriormente, la documentación de tránsito se remite dentro de un plazo de tiempo amplio a la Aduana de entrada en la CE, o de formalización del transporte si se trata de un depósito franco, con sellos y firmas falsas de la supuesta Aduana de salida, para justificar la salida de la mercancía de la Comunidad.

Este sistema de fraude se generalizó tanto que llegó a realizarse sin observar las formalidades más elementales, como la no remisión de los documentos justificativos de salida, contraguías, o burda falsificación de los sellos y firmas de los mismos.

El montante de fraude llevado a cabo por este sistema ha sido tan grande que ha causado enormes perjuicios a las arcas de la CE y de sus países miembros, entre ellos España, donde además se ha producido un gran daño a determinados sectores como el azucarero, lácteo y, por supuesto, el tabaquero.

Tal sistema ha quedado reducido significativamente al exigir la CE una fuerte garantía por cada transporte en concreto y un sistema de información previo que agiliza la comunicación entre los servicios comunitarios aduaneros, y tal es la causa como se dijo anteriormente, de que a partir de 1996 el tabaco se introdujera nuevamente desde el mar.

A título orientativo, en uno de los últimos

servicios llevados a cabo por el Equipo de Fraude Comunitario de la Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidroga se desarticularon tres redes integradas por españoles y polacos, cuyos componentes fueron detenidos y que habían introducido en España 197 transportes de mantequilla y azúcar, por un valor de 1.363.422.000 de pesetas, defraudando en concepto de devengos arancelarios, 1.172.222.000 de pesetas, y en concepto de IVA, 278.000.000 de pesetas.

* Despacho de Aduanas.

El enorme volumen de mercancías que se despacha en algunas aduanas, el elevado gasto y pérdida de tiempo que supone la descarga de un contenedor para su revisión, algunas veces con mercancías congeladas o perecederas, que dificultan aún más esta intervención, que en suma suponen trabas a la libertad de comercio, el falseamiento del origen de las mercancías con la finalidad de obtener preferencias en el Sistema de Preferencias Generalizadas, cuya revisión tiene un carácter muy selectivo, son factores que favorecen el paso de determinados productos a través de los distintos recintos aduaneros, en sustitución de otros que por su poco valor soportan unos aranceles muy bajos; extremos éstos que se agravan cuando se consigue contar con la connivencia de algún funcionario.

Este método se ha empleado con éxito con el tabaco y es posible que se esté intensificando en la actualidad ante el fuerte revés que ha sufrido el contrabando por mar.

* Régimen de Perfeccionamiento Activo.

Mediante este régimen, se pueden importar determinadas mercancías, como el azúcar, para su inmediata transformación en nuestro país en la elaboración de otros productos que han de salir nuevamente de la CE.

Con este régimen la mercancía que se importa no satisface devengo alguno, puesto que ha de salir transformada de nuevo, pero el fraude surge cuando la mercancía se comercializa en el mercado español y se exporta otra, de escaso valor, en su lugar, o incluso se simula su exportación.

A título informativo, el Equipo de Fraude Comunitario de la Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidroga ha llevado a cabo recientemente un servicio que ha puesto de manifiesto la importación en este régimen de 4.400.000 kgs. de azúcar, que debieran haberse empleado en la elaboración de mermelada, para su posterior exportación. El azúcar se comercializó ventajosamente en España, al no haber satisfecho impuesto alguno, y en lugar de la mermelada se exportó sal. El fraude ascendió a 618.000.000 de pesetas.

* Restituciones Agrarias.

Algunos productos agrarios gozan de restitución de los impuestos satisfechos con el fin de facilitar su exportación a países ajenos a la CE.

El fraude se produce generalmente mediante la falsificación de la justificación de despacho a consumo en el país de destino, al que no llega, y de la acreditación de salida de la mercancía de la CE por alguna Aduana, desviándose la mercancía para su comercialización, en unas condiciones muy favorables, en la Comunidad Europea.

Otra modalidad consiste en el falseamiento de la cantidad o calidad de los productos exportados.

En el año 1994, el Resguardo Aduanero de la Guardia Civil descubrió en el Puerto de Cádiz varios contenedores que contenían huesos de pollo, en lugar de la carne de ternera que acreditaba la documentación de exportación. La posterior investigación demostró que la empresa exportadora se había acogido a los beneficios de las restituciones.

En este mismo año se dio apoyo a una comisión rogatoria de los servicios aduaneros ingleses, que investigaban un fraude a las restituciones.

Más de 200 camiones con productos lácteos (mantequilla y leche en polvo), que debían haberse exportado a Polonia, se desviaron a España, donde una filial de una empresa inglesa comercializó la mercancía, como si se tratara de un producto comunitario, cobrando incluso los impuestos preceptivos. No obstante, el importante margen de beneficios

obtenidos con la restitución les permitió vender el producto en condiciones muy ventajosas, dándole una fácil salida en el mercado europeo, pues gran parte de estos productos fueron vendidos después por empresas españolas a otras europeas.

También se han detectado fraudes en los que las mercancías han llegado a países como Polonia o la República Checa, para después ser introducidos de nuevo en la CE en la forma ya expuesta de tránsitos comunitarios.

B) Impuestos Especiales.

La Ley 38/1992, de 28 de diciembre regula los Impuestos Especiales.

Tienen tal consideración los siguientes impuestos:

- * De fabricación.
 - Alcohol y bebidas alcohólicas.
 - Hidrocarburos.
 - Labores del Tabaco.
- * Impuesto Especial sobre determinados medios de Transporte.

El fraude en estos impuestos se localiza fundamentalmente en las Labores de Tabaco, a las que no voy a hacer referencia por cuanto está asociado al contrabando, del que ya he hablado ampliamente, en el alcohol y bebidas derivadas y en los hidrocarburos. En los demás impuestos es poco relevante y difícilmente va a llegar a sobrepasar los 15 millones que exige el Código Penal para que se produzca el delito.

Comenzando por el alcohol y bebidas derivadas, donde el fraude tiene un gran incentivo económico al ser la cuota del impuesto muy elevada, aparece con diversas variaciones, como son la adquisición de materias primas no controladas, la simulación de operaciones de desnaturalización de alcoholes y la recuperación fraudulenta de alcoholes desnaturalizados o la más común, como es la reutilización o falsificación de los precintos que han de llevar los envases.

Otra modalidad consiste en irregularidades en los documentos de acompañamiento, especialmente cuando la bebida, generalmente cerveza, procede de otros países comunitarios. Estas irregularidades, si no son detectadas, les permiten el transporte de varias expediciones con un solo documento, con la consiguiente elusión del pago de impuestos.

En lo que respecta a hidrocarburos, se han detectado diversos tipos de fraude, algunos de ellos con gran perjuicio para el Erario Público.

El más tradicional es el de utilización indebida de gasóleos con tipo reducido (bonificado), cuyo uso está circunscrito a maquinaria agrícola, faja, calefacción y de pesca.

Otros, fruto del proceso de desmonopolización de este sector y de la libre circulación de cisternas por las fronteras intracomunitarias, son los siguientes:

- La importación de gasóleos y gasolinas de otros países de la UE que, en vez de finalizar en depósitos autorizados, va directamente a puntos de expedición al público o al uso directo de empresas. Esta importación es clandestina a veces, pero otras se articulan como normales, en régimen suspensivo con documentación de acompañamiento.
- La constitución de depósitos fiscales, generalmente valiéndose de hombres de paja que corren con todos los riesgos, a los que en un plazo de tiempo relativamente corto se trasladan cantidades ingentes de hidrocarburos (por lo general no llegan al depósito, se venden directamente) en régimen suspensivo. Se va demorando el pago del impuesto cuanto es posible y cuando finalmente ya no se puede eludir y se exigen responsabilidades, el hombre de paja, siempre insolvente, desaparece o acaba en la cárcel, extremo éste que acepta llegado el caso ante el enorme beneficio obtenido. Mientras tanto, el instigador de la operación, que sólo ha perdido la fianza por la constitución del depósito, no excesivamente alta, inicia nuevamente el proceso

en otro lugar, con el apoyo de otra persona que dará la cara por el. Actualmente, el tan citado Equipo de Fraude de la Jefatura del Servicio Fiscal lleva a cabo una investigación sobre esta última modalidad de fraude. En un principio, el montante defraudado asciende a 946.000.000 de pesetas y los depósitos fiscales constituidos sucesivamente ascienden a tres.

C) Impuestos en general.

En lo referente a los impuestos en general, apoyándome en la sistematización que hace el ya citado Informe sobre el Fraude en España, distinguiré:

- * Fraude en el marco de la economía sumergida, por cuanto conlleva la vulneración de la normativa, en general, tanto en el ámbito tributario como en el laboral, sanitario, técnico, etc. El fraude en la economía sumergida va a afectar principalmente al IVA, Impuesto de Sociedades, Renta y Patrimonio.
- * Fraude fiscal, que se va a orientar principalmente alrededor de estos dos ejes: La ocultación de hechos económicos (ocultación de actividades profesionales y ocultación de operaciones en las pequeñas empresas) y la aplicación de la norma para obtener resultados diferentes al previsto por el legislador (minoración de las bases o cuotas tributarias y calificación indebida de hechos exentos de impuesto).

En el contexto de este fraude fiscal, distinguiremos el fraude inmobiliario y el fraude en valores mobiliarios y otros activos financieros.

El fraude inmobiliario afecta a un amplio conjunto de tributos:

- En la esfera estatal a los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Sociedades, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Valor Añadido, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Bienes

Inmuebles de entidades no residentes, que en algunos casos están cedidos y se gestionan por las Comunidades Autónomas.

- En el ámbito local al Impuesto sobre Bienes Inmuebles e Impuesto sobre el Valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Aun cuando las prácticas de fraude son muy diversas, se podrían reconducir a estas categorías:

- Ocultación de la titularidad patrimonial o de sus cambios.
- Ocultación de los rendimientos derivados de estos bienes.
- Ocultación del valor en las transmisiones.

Respecto al fraude de Valores Inmobiliarios y otros Activos financieros, los tributos afectados son los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesión, Rentas, Sociedades y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Los instrumentos utilizados para eludir la tributación se pueden agrupar en dos categorías: Productos diseñados por entidades financieras para su comercialización en masa, en los que se eluden las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta o Sociedades y la obligación de información, y productos elaborados a medida, mediante la utilización de Sociedades Instrumentales, la localización de capitales en el exterior o la utilización de Sociedades extranjeras.

La interrelación que existe entre estas áreas del fraude, la indiferencia social, la deficiente actuación inspectora ante la carencia de medios y la falta de coordinación con otros niveles de la Administración u órganos como Catastro, Notarías, Registros de la Propiedad, e incluso instituciones no públicas como las Cámaras de la Propiedad y Colegios Profesionales, dificultan en gran medida el descubrimiento de estos fraudes.

Esta dificultad, es aún mayor para las fuerzas policiales, que ven reducida sus intervenciones a los requerimientos de

Jueces y Fiscales ante conductas delictivas descubiertas por la Administración, a los hechos que se ponen de manifiesto con ocasión de la investigación de otros delitos, como los relacionados con el blanqueo de capitales, y a las escasas denuncias.

No obstante, voy a referirme a las intervenciones más comunes que ha llevado a cabo la Guardia Civil en esta materia.

De éstas destacan las relativas al IVA, con la repercusión que tienen en el Impuesto sobre Sociedades por cuanto al incrementar los gastos de la empresa reduce sus beneficios y con ello la tributación por este Impuesto, e igualmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al distribuirse los anteriores beneficios entre administradores y socios de la empresa, que lógicamente no los declaran en este último Impuesto.

El fraude más habitual consiste en declarar a la Hacienda Pública operaciones de compra de bienes o de prestación de servicios inexistentes para eludir el pago de este Impuesto, que ha de estimarse por la diferencia existente entre el IVA soportado y repercutido; destacando como supuesto más extendido la compra de facturas falsas, cuyo IVA no ingresan las empresas que las expenden, en tanto que lo deducen las empresas que adquieren las facturas.

En la que respecta la intervención policial se caracteriza:

- * Importancia de los registros a efectuar en las empresas, ya que este tipo de fraude tiene un soporte contable que es necesario aprovechar.

Es conveniente que a estos registros asistan inspectores de Hacienda que colaboren en la búsqueda y selección de los documentos comprometedores; así como técnicos informáticos que faciliten el vaciado de cuantos datos obren en los ordenadores.

Es también importante la profesionalidad policial en los registros, ya que no es infrecuente el hallazgo de espacios o cajas fuertes disimuladas en las que se guarda la doble contabilidad de la empresa.

Es necesario esmerar las formalidades del registro para que no den lugar posteriormente a nulidades procedimentales.

- Tras la extracción de los datos necesarios, para la prosecución de la investigación es conveniente que toda la documentación intervenida pase a Hacienda para que sea analizada, con el apoyo de las bases de datos (Banco de Datos Nacional) de este Ministerio, por personal apropiado (Gestión, Inspección, Recaudación, Aduanas e I.I.EE., etc.); y si fuera necesario a otras Administraciones a las que también afecten.
- En la localización de las empresas emisoras de las facturas falsas, y de sus administradores, así como de la vida social y laboral de las mismas, va a desempeñar un papel relevante la investigación registral. A través de los distintos registros (mercantiles, propiedad, civil, etc.) y bancos de datos de determinados Ministerios, como el de Trabajo y Seguridad Social, se puede reconstruir la vida y evolución de las sociedades, socios, capital social, domicilios, etc., así como la totalidad de inmuebles, empleados, etc.

Las empresas emisoras generalmente insolventes, inactivas o con el CIF alterado, adoptan frecuentemente la forma de sociedades anónimas, a veces interrelacionadas con otras más, hasta llegar a formar un grupo de empresas que en su conjunto abarcan la práctica totalidad de los sectores económicos del mercado.

Por lo general carecen de empleados y de infraestructura para el desarrollo de la actividad mercantil que han de desempeñar, y no disponen de almacenes, medios de transporte, maquinaria, etc.

Carecen de contabilidad, no realizan declaraciones tributarias, y es frecuente que en la oficina que les sirve de sede, a veces un domicilio particular, estén domiciliadas otras muchas empresas relacionadas con la primera.

- El estudio del movimiento bancario de las personas y empresas implicadas nos va a permitir conocer el control de la actividad a través de las distintas cuentas banca-

rias, en las que se van a reflejar las transacciones y pagos de comisiones o de IVA, y que el pago de las facturas en si no se ha llevado a efecto.

- La necesidad, como ya se dijo anteriormente, de investigar con la mayor reserva, para evitar que se entere la persona que presuntamente ha delinquido y proceda a regularizar su situación.

En relación a este tipo de servicios, se significa que durante los años 1991 al 1994, el Grupo de Delitos Económicos de la Unidad de Policía Judicial de la 3ª Zona de la Guardia Civil, ubicada en Valencia, en el marco de la economía sumergida, principalmente en el sector de falsificación de calzado, llevó a cabo un total de 34 intervenciones, con implicación de 415 empresas, de ellas 227 emisoras de facturas falsas. Se detuvo a 118 personas y se descubrió un fraude de 24.000.000.000 de pesetas.

También ha llevado a cabo importantes servicios el Grupo de Delitos Económicos de la Unidad de Policía Judicial de la 4ª Zona (Barcelona), pionero en el fraude al IVA, con el conocido servicio de finales de 1990, que impactó a la sociedad española, en el que se detuvieron a más de 100 personas, con una defraudación en el pago de este impuesto superior a los 5.300.000.000 de pesetas.

La modalidad de este fraude era similar a la ya expuesta de expedición de facturas falsas, con la particularidad de que las empresas que las emitían disponían de una red de colaboradores que les captaban a los compradores de las facturas, y que contaban asimismo con el apoyo de algunos empleados bancarios para facilitar las operaciones en estas entidades.

Otra modalidad de fraude que ha investigado este último Grupo ha sido la de Fondos de Inversión, constituidos en un principio como cuentas numeradas y después, con motivo de la prohibición que establecía la Ley 24/86 del Mercado de Valores, como Titulos numerados al portador.

Se llevó a cabo un servicio de las siguientes características:

- Dichos Fondos estaban constituidos en su mayoría por dinero no declarado.
- El dinero correspondiente a los mismos se justificaba por el Banco, invirtiendo y desinvirtiendo, a cada movimiento de cuentas, los capitales de los pequeños cuentarrentistas o depositarios.
- El listado de estas cuentas se encontraba en un programa informático paralelo, no accesible por los sistemas habituales de la entidad, resultando además que sus titulares no siempre aparecían con su verdadero nombre y apellidos.

A título informativo, se detuvo a 83 personas, cuya cuota defraudada superaba los 5 millones que tipifican el delito, y se abrió expediente por parte de Hacienda a 1.386 inversores más.

D) Subvenciones o Ayudas Públicas.

Son importantes las subvenciones y ayudas por parte del Estado español (el 5,7 por 100 del Gasto Público contemplado en los Presupuestos Generales, alrededor de 1,6 billones en 1993) y de la Comunidad Europea por medio de los Fondos Estructurales (FEDER), de Cohesión, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y Fondo Social Europeo (FSE).

No obstante, la intervención policial, a pesar de los fraudes que también se producen en este área, es muy escasa, dada la dificultad de obtener información al respecto, y queda reducida a las peticiones que formulan las Autoridades Judiciales o Fiscales.

CONCLUSION

Y ya para terminar, no quisiera poner fin a la exposición sin aportar unas ideas que contribuyan a una mayor eficacia en la lucha contra el fraude.

En primer lugar, considero que se debe llevar a cabo un importante esfuerzo, comenzando por las escuelas, para cambiar la mentalidad de la sociedad española respecto al fraude, complementado por una ejemplaridad en la imposición de sanciones a quienes contravengan las leyes.

En lo que respecta a las medidas a adoptar por la Administración, expuestas ampliamente en el Informe sobre el Fraude en España, no voy a citarlas, con la excepción de la enumerada con el número 55, que al exponer las actuaciones conjuntas de las Unidades Especiales de Inspección, integradas por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, Inspectores Tributarios e Inspectores de otras Administraciones Públicas, añade que "Adicionalmente parece imprescindible la incorporación a estas Unidades Especiales de la acción de apoyo derivada del concurso de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o de la Policía Fiscal".

Se hace pues necesario una mayor participación de los Cuerpos de Seguridad del Estado en este tipo de acciones. En la actualidad no se está aprovechando el potencial que pueden aportar a las investigaciones las fuerzas policiales.

En sentido inverso, los Cuerpos de Seguridad tampoco cuentan con el apoyo que sería necesario en alguna fase de la investigación.

En ocasiones se tienen noticias sobre el fraude, a veces confidencialmente, cuya poca consistencia impide acudir a Juzgados o Fiscalías para obtener apoyo. Es necesario, en un principio, confirmar ciertos datos para valorar si procede o no iniciar una investigación, y para ello hay que recurrir a Hacienda, donde la rápida interpretación que se da al artículo 113 de la Ley 25/1995, de 20 de julio, de Modificación Parcial de la Ley General Tributaria, impide proporcionar cualquier tipo de información, salvo que sea con autorización de Jueces o Fiscales, aun cuando se trate de la más elemental, como puede ser si una persona o sociedad importó alguna mercancía, dato que en ocasiones se obtiene de otra Administración sin complicación alguna.

Habría que habilitar una fórmula para que ciertas Unidades Policiales, en las condicio-

nes que se determinen, pudieran acceder a las Bases de Datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al igual que los funcionarios de la misma.

Este problema, se plantea también con otros Organismos, algunos privados como las Compañías Telefónicas, que exigen mandamiento judicial para obtener la simple titularidad de un teléfono móvil.

Por otra parte, en la expresada medida 55 se cita también a la Policía Fiscal. A esta nueva Policía hace referencia el artículo 103, punto 9, de la Ley 31/90, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, en la que se crea la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuando dice "para

colaborar con los Servicios correspondientes de la Agencia en la investigación y persecución del fraude fiscal se crea una Unidad especializada en dicha materia, que dependerá orgánicamente del Ministerio del Interior".

Es evidente que ésta es la solución a la permanente colaboración que ha de haber entre las citadas Unidades Especiales de Inspección y una Unidad policial especializada, con carácter de Policía Judicial.

Hay que crear esta Unidad, y personalmente considero que la Guardia Civil, en su tradicional competencia de Resguardo Fiscal del Estado y su consideración de Policía Judicial, es el Cuerpo más indicado para constituir la Policía Fiscal.

POLICIA LOCAL Y POLICIA JUDICIAL

MARCELINO SEXMERO IGLESIAS

Magistrado

INTRODUCCION

La garantía de la seguridad ciudadana, como otros intervinientes en estas Jornadas han tenido oportunidad de manifestar, se encomienda, junto con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por el artículo 104 CE y, del mismo modo, por el artículo 11.1.e, f, y g de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Este no es el momento de proponer un concepto categórico de la seguridad ciudadana y su distinción de otros como el de orden público y seguridad pública. Baste decir aquí que a mi entender la *seguridad ciudadana* constituye **la seguridad material de las personas y bienes de todos los ciudadanos frente a los ataques (violentos o fraudulentos), y en general a toda infracción del Ordenamiento que lesione o ponga en peligro tales bienes**, constituyendo su garantía en una actividad consistente en la delimitación del libre ejercicio de los derechos y libertades individuales, connatural a la vida social y prevista por el Ordenamiento Jurídico, como garantía del respeto de los derechos y libertades de todos y que por ello se encomienda a la Policía. La garantía de la seguridad ciudadana y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades no son más que dos perspectivas o planos del mismo objeto.

Ahora bien, el logro de ese equilibrio entre el ejercicio de los derechos individuales y la seguridad ciudadana puede no realizarse voluntaria y espontáneamente, como de hecho ocurre diariamente y en la experiencia cotidiana, con la perpetración de actos delicti-

vos así como de otras conductas atentatorias a las esferas de la libertad individual y colectiva (más de 2.000.000 de diligencias previas incoadas según la Memoria del Fiscal General del Estado), lo que exige una actividad de los poderes del Estado y en especial del aparato policial dirigida a evitar en lo posible e incluso eliminar tales conductas, actividad que no puede encomendarse sin más a la discrecionalidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en un Estado Social y Democrático de derecho, pues los derechos y libertades individuales ante la falta de seguridad jurídica se verían notoriamente debilitados y su protección ilusoria, motivo por el cual tal actividad policial ha de estar necesariamente reglada; en cualquier caso, la garantía de la seguridad ciudadana exige una doble actividad de prevención y represión.

Al área de la prevención corresponde toda una actividad policial bajo la exclusiva dirección del Poder Ejecutivo, y el de la represión supone una actividad encaminada a la sanción de las conductas ilícitas y delictivas, mediante al descubrimiento de los responsables, aseguramiento de sus personas y de las pruebas de la infracción para ponerlas a disposición de las autoridades competentes, según sea infracciones administrativas o penales, y en este último caso es donde juega la actividad de la denominada Policía Judicial, que en términos del artículo 126 CE tiene como misiones la averiguación del delito, descubrimiento y aseguramiento del delincuente (funciones por tanto de control y coerción), bajo la dependencia de Jueces y Magistrados y Fiscales en el ejercicio de aquellas funciones.

El problema en nuestro Ordenamiento Jurídico es la insuficiente regulación de la actividad de la Policía Judicial, obsoleta en cuanto a los preceptos que la mencionan en la LECrim, inadecuada en las leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Fuerzas y Cuerpos del orden, y equívoca en lo que se refiere a la naturaleza y funciones de las diversas Policías Locales objeto de esta disertación.

A) LA POLICIA JUDICIAL EN LA SOCIEDAD

Sin duda alguna el delito se manifiesta ante la colectividad, a la cual el derecho positivo pretende en suma proteger, y antes de que Jueces y Tribunales apliquen el "ius puniendi" del Estado, en el marco de un proceso penal, se produce una actividad preventiva por parte del Estado, que deja en manos de la Policía, como brazo armado del Poder Ejecutivo, que cuando deviene en actividad represora de las conductas criminales debe contar con una Policía Judicial bien organizada, estructurada, con amplia cobertura y con dependencia exclusiva del Ministerio Fiscal y de los Jueces de Instrucción, respecto del primero por ser el máximo garante y defensor de la legalidad, y los segundos por su actividad de control y garantía de los derechos y libertades individuales, y ello porque es necesario que la sociedad tenga confianza en su Policía y en sus Jueces.

Aquella dimensión esencial de la "seguridad pública" (la preventiva) es atribuida por nuestra Carta Magna en su artículo 149.1.29^º al Estado, como competencia exclusiva, pero a la cual no puede ser ajena las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (artículo 148.22^º) como partícipes en esa función; y del mismo modo la faceta represiva y de persecución del delito (Policía Judicial), según aparece del artículo 443 LOPJ.

B) POLICIA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE LA JUSTICIA PENAL

1.—*En la LECrim.* El artículo 282 de la LECrim fija el objeto de la Policía Judicial: averiguar los delitos públicos que se cometan en su territorio o demarcación, practicar diligencias de comprobación de los hechos, para descubrir a los delincuentes, recogida de instrumentos, efectos y pruebas, y poner toda su actividad a disposición de la Autoridad Judicial, no contemplando un Cuerpo de Policía Judicial, sino dando carácter de tal a una serie de personas y organismos que enumera el artículo 283, y cuya enunciación por obsoleta no tiene desperdicio:

- Autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de los delitos o de algunos.
- Empleados o subalternos de la policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación.
- Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de Barrio.
- Serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de Policía Urbana o Rural.
- Guardas de Montes, Campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.
- Funcionarios del Cuerpo especial de Prisiones.
- Agentes Judiciales y Subalternos de los Tribunales y Juzgados.
- Personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico, encargado de la investigación técnica de los accidentes.

Este precepto nos da un concepto amplio de la Policía Judicial, en el que incluye a las Policías Locales, en unión de Guardas Jurados, pero resulta engañoso por cuanto califica la función de aquella como **auxiliar**, estableciendo en los artículos siguientes las funciones encomendadas, que supongo habrán sido o lo serán analizadas en otras ponencias, si bien cabe destacar por su importancia, que aunque el artículo 288 de la LECrim prevé que los Fiscales y Jueces de Instrucción se dirijan directamente a los funcionarios de Policía Judicial, igualmente establece la excepción de que el servicio admitiere espera, por lo que se deberá acudir al superior jerárquico, precepto que en el pasado dio pie a solapados incumplimientos de los mandatos del Fiscal o de la Autoridad Judicial, en especial por parte de las Policías Locales, hoy superado por la redacción de los artículos 118 y 126 CE, artículos 17 LOPJ y 11.4 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como cabe destacar la casi exclusión de la Policía Judicial en la investigación del delito que se deriva de la redacción del artículo 284 que ordena a aquélla "que cuando tuviera conocimiento de un hecho que revista los caracteres de delito

lo participe al Juez o al Fiscal, con el fin de que éstos asuman la dirección de la investigación realizando únicamente las diligencias urgentes e imprescindibles, dando conocimiento antes de 24 horas al Juez o al Ministerio Fiscal de lo actuado, por lo que no se regula la actividad investigadora autónoma de la Policía Judicial, ni siquiera de la existencia de una unidad de policía con ese carácter, lo que si hace nuestro texto Constitucional.

2. La promulgación de la Constitución Española marca un hito en la vida de la Sociedad española, sin que sea una excepción la Policía Judicial; no hay que olvidar que antes de la CE la misión más importante de la Policía era el mantenimiento del Orden Público, y después de la promulgación de la Norma Suprema "la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana" (art. 101.1).

Antes de 1978 no existía una verdadera Policía Judicial, siendo su única referencia el mencionado artículo 282 de la LECrim, apareciendo en los textos legales por primera vez con los RD 1377/78, de 16 de junio, de Creación de Unidades de Policía Judicial especializadas, y la Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978, sin que tuvieran desarrollo o efectividad práctica, hasta la promulgación de nuestra Norma Fundamental.

Ya he mencionado la configuración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el artículo 104 CE, bajo la dependencia del Gobierno, estableciendo una reserva legal, en cuanto a sus principios de actuación y estatutos, y de la Policía Judicial en el artículo 126 CE, dependientes del Ministerio Fiscal, Jueces y Tribunales en la función de averiguación del delito, y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, también en los términos que la ley establezca, sin olvidar la obligatoriedad en el cumplimiento de las resoluciones judiciales, y prestación de la colaboración necesaria que imponen los artículos 108 CE y 17 LOPJ.

La Constitución sin duda establece dos Policías distintas, la del artículo 104 CE comprendido en el Título IV "Del Gobierno y la Administración", y la Policía del artículo 126

CE en el Título VI "del Poder Judicial", por lo que sin duda caben en nuestro país dos Policías diferentes con dependencias distintas, la Policía de prevención, Orden público y seguridad ciudadana, y por otro lado la Policía Judicial, bajo la dirección de Jueces y Fiscales, sistema vigente en Bélgica y Portugal, modelo que no se ha seguido en España cuyo legislador ordinario ha preferido una sola Policía con funciones de seguridad o gubernativas y simultáneamente Judiciales, aduciéndose como inconveniente para la creación de una Policía Judicial distinta de la gubernativa, la multiplicidad de mandos simultáneos que tendría (Juez de Instrucción, Tribunales, Ministerio Fiscal), obviando la posible solución de la dependencia jerárquica del Consejo General del Poder Judicial, orgánica de los Presidentes de las Audiencias Provinciales y Fiscales Jefes y funcional de cada Juez de Instrucción, que no afectaría a la competencia del Gobierno en la dirección de la política interior y criminal (art. 97 CE).

3. La función de la Policía Judicial según el artículo 443 LOPJ comprende el auxilio a los Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos, descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes, función que competirá cuando fueren requeridos para prestarla a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central, como de las CCAA o de los Entes Locales dentro del ámbito de sus competencias, precepto que se limita a establecer las funciones de la Policía Judicial (art. 445) y una amplitud en cuanto a los funcionarios que pueden si son requeridos y en el ámbito de sus competencias ejercer aquella función, previendo el artículo 444 LOPJ el establecimiento de Unidades Orgánicas de Policía Judicial, desprendiéndose en esta importante Ley Orgánica una regulación raquítica e imprecisa, que desconoce el cada vez más amplio campo competencial del Ministerio Fiscal e incluye a las Policías Locales y autonómicas como auxiliares de Jueces y Tribunales, sin duda alguna nos encontramos no ante el establecimiento de la definición de Policía Judicial, sino de las funciones de ésta y la posibilidad de su cumpli-

miento por cualquier Cuerpo Policial, si bien junto a esta amplitud se establece la creación de Unidades Orgánicas.

UNIDADES ORGANICAS DE POLICIA JUDICIAL

A) ESTRICTA POLICIA JUDICIAL

La Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 444) prevé el establecimiento de unidades Orgánicas de Policía Judicial, con dependencia y dirección de Jueces, Magistrados y Fiscales (art. 446), cuya organización, medios de selección y régimen jurídico se establecerá por la Ley, estableciendo el artículo 1 de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado (art. 149-29^º CE), sin perjuicio de la colaboración de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales a través de sus Policías.

Entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), el artículo 11.1, g aparece la investigación de los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, realizar inspecciones oculares, intervención técnica en los levantamientos de cadáveres, y elaborar los informes técnicos y periciales pertinentes, restringiendo el ejercicio de las funciones de Policía Judicial (arts. 28, 29, 32 y 33) enumeradas en el artículo 126 CE a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de las Unidades Orgánicas, desempeñando la función con carácter exclusivo, teniendo carácter colaborador las Policías de las Comunidades Autonómicas y Locales.

El artículo 7 del RD 769/87, sobre Regulación de la Policía Judicial, es claro al establecer que constituyen Policía Judicial en *sentido estricto*, las Unidades Orgánicas previstas en el artículo 30.1 de la LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, integradas por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, excluyendo por tanto a las Policías Locales que además no forman parte de la Comisión

nacional o provincial de coordinación de la Policía Judicial.

Se puede por ello afirmar que con la regulación legal vigente las Policías Locales no participan del carácter de Policía Judicial, si bien desempeñarán funciones de colaboración con las Unidades Orgánicas antes mencionadas y por supuesto con el Ministerio Fiscal, Jueces y Tribunales si son requeridos para ello, siendo razón de esta exclusión el que el Legislador Ordinario, al igual que el Constituyente, ha visto la necesidad de crear una verdadera Policía Judicial que participe junto a Jueces y Fiscales en las labores de investigación criminal exigibles en todo proceso penal, que sea técnica, practique con agilidad las diligencias con criterios jurídico-penales y con suficientes medios, lo que resulta incompatible con la multiplicidad de policías locales, falta de unidad orgánica y especialización.

Aunque las Policías de la Comunidades Autónomas se sitúan en el mismo nivel respecto de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, como colaboradores, la redacción de los Estatutos de las dos Comunidades Autónomas históricas, se ha encargado de dejar sin contenido efectivo aquel párrafo del artículo 443 LOPJ, y así el artículo 36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece *"que la Policía Autónoma Vasca en cuanto actúe como Policía Judicial estará al servicio y bajo la dependencia de la Administración de Justicia en los términos que dispongan las Leyes Procesales"*, y el artículo 13.5 del Estatuto catalán *"La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en esta función dependerán de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal en las funciones referidas en el artículo 126 CE y en los términos que dispongan las leyes procesales"* y artículo 51.2 de la LO de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y Ley Foral 1/1987, pero no ocurre lo mismo con las Policías Locales, que bajo el mando y autoridad del Alcalde o Concejal Delegado sólo pueden desempeñar misiones de colaboración en funciones de Policía Judicial, sin que sean Policía Judicial en su sentido estricto, con la salvedad que mencionaré, y que no significa que se encuentren en un plano infe-

rior o subordinado, sino que desarrolla sus funciones de colaboración en el ámbito de sus competencias y dentro de su territorio, funciones entre las que cabe distinguir:

B) FUNCIONES POLICIA LOCAL COMO POLICIA JUDICIAL

1º Las derivadas del artículo 7, en relación con los artículos 50, 70 y 71 de la Ley de Tráfico y su Reglamento de 17 de enero de 1992, es decir, la formulación de atestados relativos a delitos contra la seguridad del Tráfico, como conducción temeraria o bajo los efectos de sustancias tóxicas, estupefacientes y psicotrópicas, o por falta o delito de imprudencia en la circulación, que incluye la realización de las pruebas, reglamentariamente establecidas, para determinar el grado de intoxicación etílica, o por estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, de los conductores que circulen por las vías públicas en el ámbito territorial en el que tienen atribuida la competencia de vigilancia y control del tráfico, así como la detención de los infractores y su presentación a la Autoridad Judicial, único supuesto en el que la Policía Local no estaría obligada a presentar a un detenido y el atestado al Cuerpo de Seguridad del Estado (ya sea Guardia Civil o Policía Nacional), función ésta en la que actúa como estricta Policía Judicial y no como colaboradora.

2º Adopción de medidas cautelares en los supuestos anteriores como la inmovilización del vehículo (art. 70, Ley de Tráfico), cuando pudiera derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o sus bienes, así como por la negativa a la realización de las pruebas de detección alcohólica que prevé el número 2 del artículo 12, cuando supere la prueba la tasa reglamentariamente establecida, o se halle el conductor implicado en un accidente. Salvo en los casos de orden judicial, la inmovilización debe levantarse por la propia Policía cuando cesan las causas que la motivaron o un tercero se hace cargo del vehículo.

Identificación de las personas implicadas en un accidente de circulación, reseña de datos objetivos, posición de los vehículos y de los cadáveres si existieran, secuestro de los efec-

tos, intervención del turismo y de los documentos (arts. 785 y 786 LECrim).

Se ha planteado, una vez inmovilizado el vehículo, el problema de la licitud de los registros policiales de su interior, y la necesidad o no de autorización judicial, o al menos la presencia del titular en la diligencia, dando cumplida respuesta las sentencias de nuestro Tribunal Supremo de 28 de abril y 19 de julio de 1993, en las que se establece que el registro policial de un automóvil no puede tener las garantías que nuestro Ordenamiento Jurídico exige para los registros domiciliarios, pues no se viola un derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, y menos aún a la inviolabilidad del domicilio, siendo el vehículo un simple objeto de investigación, y la actuación policial sobre él, sujeta a las exigencias procesales de regularidad y legalidad ordinaria, posibilitándose el traslado del turismo a otro lugar para efectuar un mejor reconocimiento sin que sea necesario la presencia del imputado o denunciado para llevar a efecto tal diligencia de depósito y registro, ni tampoco autorización judicial.

3º Ejecutar los mandatos judiciales al amparo del artículo 785. 8º C, de inmovilización de los vehículos, precinto, depósito y retirada del carnet de conducir.

4º Recepción de las denuncias que los ciudadanos formulen en las dependencias de la Policía Local, y la comprobación de los hechos mediante la toma de manifestación al denunciado y testigos si los hechos pudieran ser constitutivos de falta (injurias, amenazas, lesiones leves, daños leves, hurto, etc., siempre que aquéllos ocurran en el ámbito de la localidad en la que sirve el citado Cuerpo.

5º Custodia de detenidos y presos en los calabozos municipales, si los hubiere, y el traslado de éstos a las dependencias judiciales cuando fueren requeridos por la Autoridad Judicial.

6º Control de los arrestos domiciliarios.

7º Práctica de diligencias a prevención, hasta que se persone la Policía Judicial o el Juez, en los levantamientos de cadáveres (artículo 53.1 g de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

8º Cualquiera otra diligencia de auxilio, comprobación e incluso investigación, siempre que sean requeridos por las Unidades Orgánicas de Policía Judicial o por el Juez o Fiscal (artículo 53.1 e de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

La Ley 4/92, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, y su Reglamento de 28 de octubre de 1993, en este sentido no aporta elemento alguno de novedad, al establecer que es función de las Policías Locales participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de funciones de Policía Judicial (en el mismo sentido la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León de 31 de enero de 1991), estableciéndose el deber de comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El término utilizado de colaborador es el caballo de batalla en cuyo significado no se ponen de acuerdo nadie, por cuanto mientras algunos lo interpretan en un sentido de subordinación, otros (generalmente los miembros de las Policías Locales) lo ponen en un plano de igualdad, siendo opinión de quien les habla que la correcta interpretación se encuentra en el artículo 5 del RD de Policía Judicial, que establece la subordinación de todos los cuerpos policiales (no sólo los locales) respecto de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, y leo "cualquiera que sea el funcionario policial que haya iniciado una investigación, habrá de cesar en la misma al comparecer para hacerse cargo de ella la Autoridad Judicial o el Fiscal encargado de las actuaciones, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, a quienes harán entrega de las diligencias practicadas y de los efectos intervenidos, así como de las personas cuya detención se hubiese acordado", y en este sentido se pronuncia la Sala 3ª, Sección 2ª, de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 22 de junio de 1989, sobre recurso presentado por la Generalitat de Catalunya contra el RD 769/87.

LEY 2/1992 DE SEGURIDAD CIUDADANA

Entre las diligencias de prevención y colaboración que las Policías Locales pueden

ejercer en función de Policía Judicial, cabe destacar las de identificación de personas, cacheos y registros de objetos en la vía pública de los artículos 19 y 20 de la ley antes citada:

A) IDENTIFICACION DE PERSONAS

La constatación de la identidad de ciertas personas es en muchas ocasiones indispensable para lograr los fines del proceso penal, no sólo cuando se trata del sujeto imputado, sino de otras personas que están en condiciones de aportar datos esenciales sobre el hecho enjuiciado (peritos o testigos) a los que la Ley les impone el deber de colaborar con la Justicia.

A la identificación de la persona inculpada o denunciada se refiere el artículo 493 de la LECrim al decir que "la autoridad o Agente de la Policía Judicial tomará nota del nombre, apellidos, domicilio y demás circunstancias bastantes para la averiguación e identificación del delincuente a quien no se detuviere", en el mismo sentido el artículo 786-2 de la LECrim, RRDD 196/1976 y 1245/1985.

A la vista del expuesto régimen jurídico de la identificación de personas, la única cuestión que podría ofrecer alguna duda se refiere a la de si tales actos de control policial inciden en el derecho a la intimidad de las personas protegidas por el artículo 18.1 CE, siendo común en los países de nuestro entorno la atribución de la facultad de acceder a la intimidad personal para conocer la identidad con el fin de investigar los delitos o para prevenirlos, si bien en la práctica hasta la Ley 2/1992, las facultades otorgadas a la Policía eran incompletas, y sólo si se negaba a entregar el DNI podía ser detenido como autor de una falta del artículo 571 CP, pero si se carecía de documentos la diligencia devenía ineficaz; el artículo 20 dice así: "1. *Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las*

personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que los agentes encomiendan a la presente ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. *De no lograrse la identificación por cualquier medio y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes para impedir la comisión de un delito o falta o al objeto de sancionar una infracción podrán requerir a quienes no puedan ser identificados a que les acompañen a las dependencias más próximas por el tiempo imprescindible."*

Si la Ley hubiese autorizado a los miembros de la Policía a trasladar coactivamente a una dependencia policial o a otro lugar adecuado cuando no se puede lograr la identificación por otro medio, sin duda supondría una injerencia en el derecho a la libertad personal, consagrado en el artículo 17 CE: "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en la forma prevista en la Ley", estableciendo los párrafos 2º y 3º las garantías procesales, y una doble garantía formal, constituida por el principio de legalidad y material por el de prohibición de la arbitrariedad, con sujeción a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad. El artículo 20 otorga a la Policía un mero control de identidad de las personas, mediante requerimiento con eficacia legal, pudiendo darse tres supuestos:

- Que el sujeto se preste voluntariamente a la identificación.
- Desatender el requerimiento por causa justificada.
- Desatender abierta e injustificadamente o incluso resistirse a la comprobación de la identidad, siendo éste el único caso en el que cabe la detención conforme a los artículos 492 y 495 LECrim.

B) CACHEO Y REGISTRO

El artículo 786.2 a) LECrim faculta a la Policía Judicial para secuestrar los efectos

que hubiere (en el lugar del delito), si bien cuando estos objetos son portados ocultos en la ropa, vehículos, etc., sólo cabe utilizar "el cacheo", práctica procesal antigua consistente en el registro superficial del perímetro corporal y de las ropas del sujeto, que en nada debe afectar a su integridad física, práctica que puede incidir en el derecho a la intimidad personal (art. 18 CE) o al derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE), permitiendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos en su artículo 8 las injerencias a la intimidad siempre que estén previstas en la ley, sean necesarias para la seguridad nacional o pública... la prevención del delito o la protección de los derechos humanos, y en el mismo sentido el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siempre que no sean arbitrarias.

El artículo 19 de la Ley de Seguridad Ciudadana establece: "1. *Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir por el tiempo imprescindible la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda.*

2. *Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social, y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos, al registro de los vehículos y al control superficial de instrumentos prohibidos o peligrosos. El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal*".

Es evidente que los requisitos del cacheo no han de ser los mismos que los de la deten-

ción, por lo que no es necesario una "sospecha racional y fundada", sino la justificada necesidad para la prevención del delito o su investigación, debiendo evitarse tratos inhumanos o degradantes.

CONCLUSION FINAL

Como conclusión los distintos Cuerpos y Agentes de la Policía pueden encontrarse en tres planos diferentes pero integrados:

a) Policía Judicial específica (Unidades Orgánicas), con formación especializada tras superar pruebas selectivas concretas a su función, compuesta por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la posibilidad de que se constituyan en la Ertzaintza, Mossos y Foral de Navarra.

b) Policía Judicial genérica, integrada por el resto de Agentes de la Guardia Civil, Policía Nacional, Ertzaintza y Policía Autónoma de Catalunya, y Foral de Navarra, que no requieren de especialización y son auxiliares, y con funciones de apoyo a la anterior, si bien pueden y deben iniciar la investigación de los delitos y recogida de indicios en tanto no se personen las Unidades Orgánicas, el propio Juez o el Ministerio Fiscal.

c) Policías Locales, municipales, Servicio de Vigilancia Aduanera (esta última tras la nueva redacción de la Ley de Contrabando) y otras Policías de Comunidades Autónomas que no asuman todas las competencias, cuya función como Policía Judicial es de estricta colaboración y participación con las anteriores.

Por todo lo anterior no me queda más remedio que admitir que ninguno de los textos legales que hacen referencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la Policía Judicial en particular concede a la Policía Local el carácter de Policía Judicial ni delimita claramente cuáles son las competencias de cada Cuerpo policial, dejando puertas abiertas que permiten a unos invadir las competencias de los otros, generándose así conflictos cuya solución únicamente se puede encontrar a base de buena fe, buena voluntad y buena predisposición de todos, pues existe en nues-

tra Nación suficiente trabajo en materia criminal como para emplear a todas las Policías con efectiva colaboración y coordinación, correspondiendo al Poder Legislativo las reformas necesarias que implanten una verdadera Policía Judicial que dependa exclusivamente de Jueces y Fiscales o sólo de éstos si asumen la instrucción, y delimite las competencias de los Cuerpos, siendo destacable en defensa de la función de Policía Judicial de las Policías Locales el Acuerdo de la Comisión de Coordinación de la Policía Judicial de Guipúzcoa de 30 de enero de 1991 que estableció que la labor de investigación y aseguramiento de los delincuentes corresponde por igual a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, si bien termina reconociendo de nuevo que su ejercicio ha de hacerse en el ámbito de las competencias respectivas, destacándose que en el año de 1991 la Policía Local de San Sebastián remitió a los Juzgados más de 4.500 diligencias y pasó a disposición judicial cerca de 1.000 detenidos, siendo evidente que este incremento del ejercicio de las funciones de Policía Judicial por parte de las Policías Locales exige de forma urgente un cambio legislativo, que en síntesis debe seguir los siguientes criterios:

1º Reforzamiento de la dependencia funcional del Ministerio Fiscal, Jueces y Magistrados, en tanto no se establezcan los mecanismos adecuados para una dependencia orgánica y funcional del Poder Judicial.

2º Inamovilidad absoluta de los Agentes adscritos a Unidades Orgánicas, quienes además han de quedar sujetos al Régimen disci-

plinario de los Funcionarios de la Administración de Justicia, con sede en el Juzgado Decano, los Tribunales Superiores de Justicia o Consejo General del Poder Judicial según los casos.

3º Inamovilidad relativa del resto de Agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando se encuentren investigando determinados hechos por indicación u orden judicial, y bajo la dependencia de Jueces o Fiscales.

4º Perfeccionamiento de la formación específica de las Unidades Orgánicas y una mayor formación en este ámbito respecto de los Agentes que no formen parte de las Unidades Orgánicas.

5º Creación de la Dirección General de Policía Judicial con funciones y competencias sobre las Unidades Orgánicas, Policía Científica y Criminalística, cualquiera que sea el Cuerpo Policial, y cuyo Director General estará permanentemente en contacto con el Fiscal General del Estado, quien podrá impartirle órdenes concretas.

6º Cumplimiento de la previsión legal de que las Unidades Orgánicas desarrollen sus funciones desde las sedes de los Juzgados.

7º Posibilitar que los Agentes de Policía Local que hayan obtenido título alguno de especialización como Policía Judicial puedan desempeñar las funciones propias contempladas en el artículo 126 CE, por elección del Juez de Instrucción o del Fiscal, con relevación de las funciones ajenas a este cometido mientras se le encomiende la función.

8º Formación de Unidades Orgánicas de Policía Judicial en las Policías Autónomas, dedicadas especialmente a esta función.

LA POLICIA LOCAL COMO POLICIA JUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

JOSE CARLOS SUAREZ ESCALONA

Capitán de la Guardia Civil

EL deficiente modelo policial español está dando como resultado una gran confusión, sobre todo a la hora de interpretar determinadas normas jurídicas, sin tener en cuenta lo que dispone el Código Civil al respecto (1), ya que se interpretan de un modo partidista, restrictivo y sesgado.

Como resultado de esta confusión es la actuación de la Policía Local, en materia de Policía Judicial, donde existe una auténtica extralimitación en sus competencias, muchas veces propiciadas desde los mismos Ayuntamientos, ya que creen más importante el ejercicio de esta función en detrimento de otras, que si son competencias exclusivas de ellos, como es ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano (2).

Por otra parte la intervención de la Policía Local en materia de Seguridad Ciudadana, electoralmente es rentable toda vez que es un tema donde el ciudadano está muy sensibilizado y por tanto parece una fuente de votos fáciles.

Sirviendo también para intentar confundir al ciudadano dando la sensación de que existe una igualdad de competencias entre la Policía Local y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

También la confusión se propicia por la permisividad de algunos Jueces de Instrucción y Fiscales, que no exigen el cumplimiento de la legalidad vigente, haciendo una interpretación particular de la Ley Orgánica del Poder Judicial (3), sin tener en cuenta las competencias dictadas por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Fruto de esto fue la creación de hecho, en 1991, de una Unidad Orgánica de Policía Judicial con miembros de Policía Local en la

localidad madrileña de Arganda del Rey, en contra de la legalidad vigente (4), por parte del Juez Decano, al remitir unas "**Instrucciones funcionales referidas a las actuaciones de los componentes de la Policía Judicial de la Corporación de la Policía Municipal**", instrucciones que fueron remitidas al Alcalde, celebrándose incluso un acto de toma de posesión de los funcionarios.

Pero en 1993, con la toma de posesión del nuevo Juez Decano, éste toma el acuerdo de acordar la nulidad de las instrucciones funcionales anteriormente citadas, por ir en contra del Ordenamiento Jurídico vigente (5).

Por otro lado esta actuación por parte de la Policía Local en materia de Policía Judicial hace que se pierdan muchos datos ya que la mayoría de ellas no reseñan a los detenidos, ni rellenan las hojas de estadística del Ministerio del Interior, siendo una de las causas de la no coincidencia de datos entre el Ministerio del Interior y la memoria anual del Ministerio Fiscal.

Para enfocar bien el problema es conveniente hacer un repaso de cómo está regulada la Policía Judicial en el Ordenamiento Jurídico español.

Realmente la Policía Judicial no está regulada en nuestro Ordenamiento Jurídico en una única norma, sino que está regulada por orden cronológico en las siguientes normas jurídicas:

1. Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882, en adelante LECrim (6).
2. Constitución Española (7) de 1978.
3. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (8).
4. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (9).
5. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (10).
6. RD 769/1987, de 19 de junio, de Regulación de la Policía Judicial.

El primer problema con el que nos encontramos es que la LECrim es una norma preconstitucional, por lo que habrá que hacer unas consideraciones previas.

La Constitución deroga a todas las normas

de igual o inferior rango que se le oponga (11).

Las que no se opongan lógicamente no están derogadas, pero cómo se adaptan al nuevo Ordenamiento Jurídico creado por la Constitución.

La cuestión fue resuelta por el Tribunal Constitucional en las sentencias de fecha 2 de febrero y 8 de abril de 1981, por las cuales incorpora a nuestro derecho, procedente del Ordenamiento Jurídico italiano y alemán, el **principio de interpretación de las Leyes conforme a la Constitución** (12).

Con posterioridad a su incorporación por vía jurisprudencial a nuestro Ordenamiento Jurídico, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha positivizado el principio señalando:

"Procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional" (13).

Lo que este principio establece es, por tanto, que una Ley no puede ser declarada inválida si puede ser interpretada en consonancia con la Constitución. El fundamento del principio, su porqué y su para qué, se halla en el principio de coherencia del Ordenamiento Jurídico, es decir, la necesidad, que forma parte de la esencia de éste, de hacerlo inteligible, que es también el fundamento de la invalidez de una norma que contradice otra superior. Sólo que es preferible evitar esta otra solución que es siempre más traumática, realizando el esfuerzo interpretativo necesario para lograr, cuando sea posible, la adaptación a la nueva legalidad constitucional (14).

Una vez examinado el problema de la regulación preconstitucional, estudiaremos lo que dicen las normas anteriormente citadas referente a la Policía Judicial.

LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

La LECrim, al definir las funciones de la Policía Judicial (15), las define de igual forma que la Constitución, por tanto no hay nada que objetar ya que se constitucionaliza las funciones de la Policía Judicial definidas en la LECrim, como son: la averiguación del delito,

el descubrimiento y aseguramiento del delincuente.

Sin embargo cuando nombra la LECrim quienes constituyen y forman parte de la Policía Judicial, el principio de interpretación de la Ley conforme a la Constitución opera aquí de una forma inmediata ya que existen unas diferencias notables con la regulación de la Constitución y la normativa derivada de ella.

Siguiendo la sistemática de una detallada catalogación enumera la LECrim quienes constituyen y forman parte de la Policía Judicial y así dispone lo siguiente:

Constituirá la Policía Judicial y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio Fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes:

Primero. Las Autoridades Administrativas encargadas de la Seguridad Pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales.

Segundo. Los empleados o subalternos de la Policía de Seguridad cualquiera que sea su denominación.

Tercero. Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de barrio.

Cuarto. Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquiera otra Fuerza destinada a la persecución de malhechores.

Quinto. Los Serenos, celadores y cualesquiera otros Agentes Municipales de la Policía Urbana o Rural.

Sexto. Los guarda de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.

Séptimo. Los Funcionarios del Cuerpo especial de Prisiones.

Octavo. Los Agentes Judiciales y Subalternos de los Tribunales y Juzgados.

Noveno. El personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico encargado de la investigación técnica de los Accidentes (16).

Al interpretar este artículo de acuerdo a la

Constitución y legislación derivada de ella, no existe problema con el primer párrafo, que define la dependencia de la Policía Judicial de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal de la misma manera que lo hace la Constitución (17), por lo que básicamente el contenido es el mismo y en nada cambia.

Sin embargo, el segundo párrafo es más discutible que tenga contenido, toda vez que la propia Constitución obliga al legislador a regular la Policía Judicial, al afirmar, *En los términos que la Ley establezca* (18).

Por tanto, si no se puede afirmar categóricamente que esté derogada la minuciosa catalogación contenida en la LECrim de quién forma parte de la Policía Judicial, sí que prácticamente se puede decir que está vacía de contenido todos aquellos que estén mencionados en los apartados que van desde el primero al noveno de la LECrim que no sea conforme a la regulación derivada de la Constitución.

Regulación que está contenida en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el RD 769/1987 que regula la Policía Judicial que más adelante examinaremos. Allí sí que se describe quién son y quiénes forman parte de la Policía Judicial, así como quiénes ejercen funciones de Policía Judicial.

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

La Constitución Española de 1978 lo único que hace es formular la dependencia de la Policía Judicial de los Jueces y Tribunales para posteriormente establecer una reserva legal y dejar en manos del legislador la futura regulación de la Policía Judicial señalando:

La Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca (19).

LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL

También regula la función de la Policía Judicial cuando dispone:

La función de la Policía Judicial comprende el auxilio a Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando sean requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (20).

Aquí lo que hace la Ley es regular la función de la Policía Judicial, pero no dice quién la compone, a la vez que faculta a los Jueces y Tribunales para reclamar el auxilio de cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad independiente de que sea estatal, Autónoma o Local. Pero este auxilio tiene un límite, y éste es, que ha de ser siempre dentro de sus respectivas competencias.

La norma que determina las competencias entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la Ley Orgánica 2/1986, por tanto las competencias que vengan dispuestas en la Ley deberán ser respetadas por los Jueces y Tribunales cuando requieran el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que los Jueces y Tribunales están sometidos a la Constitución, al resto del Ordenamiento Jurídico (21), así como al imperio de la Ley (22).

También establece la Ley Orgánica del Poder Judicial la creación de Unidades de Policía Judicial y su dependencia funcional directa de Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal. Dejando para una ley posterior la Organización, medios y régimen jurídico de sus miembros (23).

Además regula las funciones que deberán realizar las Unidades de Policía Judicial (24). Y sus funcionarios no podrán ser apartados o removidos hasta que finalice la investigación si no es por decisión o autorización del Juez o Fiscal competente (25).

LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL

Recoge una función que ejerce la Policía Local en función de Policía Judicial que así señala:

A partir de la entrada en vigor de esta Ley, los Municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial (26).

Lo único que hace la norma es habilitar a la Policía Local como Policía Judicial en la custodia de detenidos que se encuentren a disposición judicial en el Arresto Municipal.

LA LEY ORGANICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Es el desarrollo constitucional de dos preceptos: los principios básicos de actuación y estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (27), y la Policía Judicial (28).

Por lo cual es necesario hacer un estudio un poco detenido de la mencionada Ley, ya que ella regula las competencias de las diversas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En la Ley se recoge como un principio básico de actuación por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico (29), así como de colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley (30).

Establece unas funciones comunes para la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía que posteriormente examinaremos, haciendo una distribución territorial de las mismas (31). Además mantiene una atribución material de competencias (32), que se ejercen con carácter exclusivo, independientes de la distribución territorial.

En cuanto a las funciones comunes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garan-

lizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes misiones:

a) *Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

b) *Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.*

c) *Vigilar y proteger los edificios públicos que lo requieran.*

d) *Velar por la protección y seguridad de las altas personalidades.*

e) *Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.*

f) *Prevenir la comisión de actos delictivos.*

g) ***Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.***

h) *Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.*

i) *Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la Legislación de protección Civil (33).*

Como se puede apreciar el contenido del apartado g) corresponde a la función que le encomienda la Constitución a la Policía Judicial, *la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente* (34). Por tanto la propia Ley encomienda a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, es decir, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, funciones de Policía Judicial.

El Capítulo V (35) está dedicado a la organización de Unidades de Policía Judicial y encomienda las funciones de Policía Judicial mencionadas en la Constitución a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, reconociendo la función de colaborador a las Policías Locales y Autonómicas (36).

Se establece que será el Ministerio del Interior quien organice las unidades con funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con formación especializada y atendiendo a criterios territoriales y de especialización delictual (37).

La dependencia funcional de la Unidades de Policía Judicial corresponderá a los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal que estén conociendo la investigación y la dependencia orgánica será del Ministerio del Interior (38).

En consonancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (39), sus funcionarios no podrán ser removidos o apartados de una investigación concreta si no es por decisión o autorización del Juez o Fiscal competente (40).

Referente a la Policía Local la Ley le dedica el Título V, encomendándole las siguientes funciones:

Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

a) *Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales o custodia de sus edificios e instalaciones.*

b) *Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano de acuerdo a lo establecido en las normas de circulación.*

c) *Instruir Atestados por accidente de circulación dentro del casco urbano.*

d) *Policía Administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de sus competencias.*

e) ***Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecido en el artículo 29.2 de esta Ley.***

f) *La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofes o calamidades públicas, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.*

g) *Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.*

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

2. Las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de sus funciones en los apartados c y g precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes (41).

La única referencia que se puede considerar que hace la Ley con respecto a funciones de Policía Judicial sería la Instrucción de atestados por accidente de circulación en casco urbano.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que le esté vedado a la Policía Local la investigación del delito, así como la emisión de informes técnicos y periciales, que si tienen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Además debe dar cuenta inmediata de las actuaciones que realice a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes por razón del territorio: capitales de provincia y lugares donde determine el Ministerio del Interior, **Cuerpo Nacional de Policía**, resto del territorio nacional y mar territorial, **Guardia Civil** (42).

RD 769/1987 SOBRE LA REGULACION DE LA POLICIA JUDICIAL

Dedica el capítulo primero a la Función de Policía Judicial, encomendando las funciones generales de las mismas:

Corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida de que deban prestar colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento

y aseguramiento de delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 283 de la LECrim (43).

Además señala la obligatoriedad de realizar las primeras diligencias de prevención cuando dispone que:

Todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa, y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provienen del delito o estuvieren relacionado con su ejecución, dando cuenta de todo ello en los términos legales a la Autoridad Judicial o Fiscal, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial (44).

Es decir, que el propio Real Decreto define las funciones y la obligación de todo miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad referente a la función de Policía Judicial, pero siempre bajo el límite de sus respectivas competencias o atribuciones.

La norma que regula las competencias entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la Ley Orgánica 2/1986, y como se ha mencionado anteriormente no reconoce a la Policía Local la función de investigar delitos, por tanto sólo le queda la realización de las diligencias de prevención.

Por último el Real Decreto define como Policía Judicial, en sentido estricto, a las Unidades Orgánicas integradas por miembros de la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía (45).

Es decir, que implícitamente se está reconociendo la existencia de una Policía Judicial genérica, que depende sólo de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal cuando exista un mandato expreso por parte de ellos, y además se encuentre dentro de las competencias reconocidas por la Ley Orgánica 2/1986 para cada Fuerza y Cuerpo de Seguridad.

CONCLUSIONES

Una vez examinadas las normas que regulan la Policía Judicial en el Ordenamiento Jurídico español, estamos en condiciones de afirmar lo siguiente:

El precepto de la LECrim que regula quiénes forman parte de la Policía Judicial hay que interpretarlo conforme a lo dispuesto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el RD 769/1987 que la desarrolla, ya que son las normas que regula quiénes son y forman parte de la Policía Judicial en sentido estricto, así como quiénes realizan funciones de Policía Judicial.

Que la propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la única norma del Ordenamiento Jurídico que determina las competencias de cada Fuerza y Cuerpo de Seguridad.

Por tanto cada vez que una norma diga que se ejercerá la función de Policía Judicial según sus competencias o propias atribuciones, habrá que acudir a la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Surge con la Ley de Fuerzas y Cuerpo de Seguridad así como con el RD que regula la Policía Judicial la teoría de la función de Policía Judicial genérica y la Policía Judicial específica.

Entendiéndose que la función de Policía Judicial genérica la ejercen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que la propia Ley impone a éstos la obligación de investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente (46), que como se demostró anteriormente coincide con las funciones que la propia Constitución impone a la Policía Judicial.

Además de auxiliar a los Tribunales cuando éstos le requieran, dentro de sus respectivas competencias, no existiendo ningún problema en este punto ya que gozan de las competencias más amplias dadas por la Ley.

En cierta manera es lógico ya que por el criterio territorial el Estado se asegura el monopolio del ejercicio de la función de Policía Judicial en todo el territorio nacional.

Qué ocurre con la Policía Local, que de nin-

guna manera pueden ejercer funciones de Policía Judicial genérica ya que la propia Ley le veda la posibilidad de investigar delitos y la única función que tiene es la de efectuar diligencias de prevención y evitar la comisión de actos delictivos (47), es decir, evitar y prevenir.

En cuanto a las diligencias de prevención, el RD que desarrolla la Policía Judicial amplía el concepto al obligar a realizar las primeras diligencias de prevención a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro de sus respectivas atribuciones (48); la cuestión que se puede suscitar es qué se entiende por primeras diligencias de prevención.

La única norma que contiene qué son las primeras diligencias es la LECrim, y considera como primeras diligencias:

La protección de perjudicados, consignar pruebas que se puedan perder, recoger y poner en custodia cuanto conduzca a comprobar e identificar al delincuente y detener, en su caso, a los reos presuntos (49).

Por lo que las diligencias de prevención que puede realizar la Policía Local serán las recogidas en la LECrim, en consonancia con las competencias que le confiere la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Pero esto de ninguna manera se puede interpretar como una habilitación que hace la Ley para ejercer funciones de Policía Judicial genérica.

Además de todo esto, las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de sus funciones referente a la instrucción de atestados por accidente de circulación en casco urbano, así como las diligencias de prevención que realicen, deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes (50). Entendiendo esto como una centralización de todos los hechos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por si esto fuera poco, la propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad les reconoce como única forma de participación en la función de Policía Judicial la de ser colaboradores (51), circunstancia ésta que sin embargo no se da a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Como Policía Judicial específica aquí nos encontramos con las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, formada por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado recogidas en el Capítulo V de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad así como en el RD que regula La Policía Judicial.

La Policía Local se puede considerar Policía Judicial específica:

a) Instruyendo atestados por accidente de circulación en el casco urbano.

No existe ningún problema en este apartado ya que la propia norma le habilita para realizar atestados para una circunstancia determinada como es el accidente de circulación, pero no todos los accidentes, si, no aquellos que sean dentro de casco urbano, es decir, es la excepción a la regla general, que no instruyan atestados.

b) Realizando cuantas gestiones le sean encomendadas por las Autoridades Judiciales y Fiscales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (52).

Tampoco existe problema con este precepto, ya que las competencias vienen determinadas por ley y los Jueces no pueden atribuir competencias no reconocidas por la norma, ya que están sometidos al imperio de la Ley por mandato constitucional (53).

Por tanto, de acuerdo a las competencias dadas a la Policía Local por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, éste debe ser un caso muy excepcional por las pocas competencias que la Ley les atribuye.

c) *La custodia de detenidos a disposición judicial* (54).

La propia norma es la que les habilita para esta función, por tanto nada que objetar.

En resumen, que no existe esa igualdad competencial entre la Policía Local y Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El propio legislador, que no fue muy afortunado al redactar la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sí que deja bien claro hasta donde puede llegar cada Cuerpo. Son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las que cuentan con las máximas competencias atribuidas por la Ley, por el contrario las competencias de la Policía Local fuera del

ámbito relacionado con la legislación municipal son muy restringidas, teniendo que dar cuenta a las Fuerzas y Cuerpos Seguridad competentes de lo que actúen.

Bien es verdad que deja una serie de conceptos indeterminados, como son las diligencias de prevención, que realizando una interpretación muy forzada de las mismas por la laguna legal existente, ya que ninguna norma las define exactamente, ha servido para una intromisión de competencias por parte de determinadas Policías Locales.

Y así se reconoce que tales actuaciones vienen siempre presididas por una innegable buena fe y un alto sentido de la profesionalidad, pero que al menos en dos ocasiones han sido declaradas "irregulares" por extralimitación competencial por un Tribunal Provincial (55).

Lo que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite es que las Policías Locales realicen las primeras diligencias, pero siempre a instancia de parte, toda vez que el ciudadano normalmente desconoce las competencias que tiene cada Cuerpo de Seguridad, e inmediatamente deberían ponerlo en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes para que ellos prosiguieran con las diligencias.

Para lo cual sólo bastaría una comparecencia por parte de la Policía Local, ante la Comisaría de Policía o Puesto de la Guardia Civil, y de acuerdo a los criterios que ellos tengan establecidos internamente se lo pasarán a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, o por el contrario continuarían ellos con las diligencias ya que la Ley les permite investigar los delitos, tienen más medios que las Policías Locales y no cuentan con las limitaciones tanto territoriales y materiales que ellas sí que cuentan, toda vez que no pueden realizar servicios vestidos de paisano, para hacerlo necesitan autorización del Gobierno Civil (56), ni abandonar su término municipal salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes (57), ni por supuesto investigar los delitos.

Ese es el modelo policial que a juicio del autor dispone la Ley de Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad en lo referente a la Policía Local, que guste o no es el que tenemos de momento, y si no es bueno lo mejor que se puede hacer es cambiarlo, mediante una nueva ley.

De ninguna manera la solución está en hacer una interpretación forzada e interesada de toda la legislación que anteriormente se ha comentado, ya que eso lo único que genera es una gran descoordinación que de ninguna manera ayuda a disminuir la delincuencia, y por tanto se produce un gran perjuicio para el ciudadano.

Pero afortunadamente las Comisiones Provinciales de Policía Judicial va poniendo un poco de orden en este caos reinante y así La Comisión Provincial de Policía Judicial de Almería ha acordado que las Policías Locales sólo podrán realizar diligencias hasta la lectura de derechos, y sin tomar manifestación al detenido, que deberán entregarlo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes para que éstas sigan con las diligencias (58).

NOTAS

- (1) Art. 3.1 del Código Civil.
- (2) Véase art. 53.1, apartado b, de La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (3) Del art. 443.
- (4) Véase art. 30 y ss. de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, art. 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y arts. 1 y 2 del RD que regula la Policía Judicial.
- (5) Acuerdo del Juez Decano de Arganda de fecha 7 de enero de 1993.
- (6) Arts. 282 y 283.
- (7) Art. 126.
- (8) Disposición final quinta.
- (9) Arts. 443, 444 y 445.
- (10) Como desarrollo a la Constitución, art. 29 y ss.
- (11) Disposición derogatoria tercera.
- (12) Enrique Álvarez Conde, Régimen Político español, Editorial Tecnos, 1993.
- (13) Art. 5.3.
- (14) Francisco González Navarro, Curso de Derecho Administrativo Editorial EUNSA, 1993.
- (15) Art. 282 de la LECrim.
- (16) Art. 283.
- (17) Art. 126.
- (18) Véase el artículo 126 in fine de la Constitución española.
- (19) El artículo 126.
- (20) Art. 443.
- (21) Véase art. 9 de la Constitución española.
- (22) Art. 117.1 de la Constitución española.

- (23) Art. 444.
- (24) Art. 445.
- (25) Art. 446.
- (26) Disposición final quinta.
- (27) Véase art. 104 de la Constitución española.
- (28) Véase art. 126 de la Constitución española.
- (29) Art. 5.1, apartado a).
- (30) Art. 5.1, apartado e).
- (31) Art. 11.2.
- (32) Art. 12.1.
- (33) Art. 11.1.
- (34) Art. 126 de la Constitución española.
- (35) Arts. 29 al 36 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (36) Art. 29.
- (37) Art. 30.
- (38) Art. 31.
- (39) Art. 446 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- (40) Art. 34 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (41) Art. 53 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (42) Véase art. 11.2 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (43) Art. 1.
- (44) Art. 4.
- (45) Art. 8.
- (46) Art. 11.1, apartado g, de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (47) Art. 53.1, apartado g, de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (48) Art. 4 del RD 769/1987 que regula la Policía Judicial.
- (49) Art. 13 de la LECrim.
- (50) Art. 53.2 de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (51) Véase art. 53.1, apartado f y art. 29.2.
- (52) Ver art. 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y art. 1 del RD que regula la Policía Judicial, entre otros.
- (53) Art. 117.1 de la Constitución española.
- (54) Disposición final quinta, Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.
- (55) Acuerdo de la Comisión Provincial de Policía Judicial de Baleares de 23 de junio de 1993.
- (56) Ver art. 52.3 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (57) Ver art. 51.3 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- (58) Acuerdo de la Comisión Provincial de Policía Judicial de Almería de 19 de abril de 1996.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Española, Editorial Tecnos, 1995.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal, Biblioteca Guardia Civil, 1995.
- Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Leyes Políticas del Estado, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Enjuiciamiento Civil, Editorial Civitas, Madrid, 1994.
- RD 769/1987, sobre Regulación de la Policía Judicial, Biblioteca de Estudios Judiciales, 1995.
- Ley de Bases del Régimen Local, Normas Administrativas Básicas, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.
- Régimen Político Español, Enrique Álvarez Conde, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.
- Derecho Administrativo Español, Francisco González Navarro, Editorial EUNSA, Pamplona, 1993.

FORMACION DE RUEDAS DE IDENTIFICACION

MARCOS MARTIN DEL CASTILLO

Guardia Civil

ESTE artículo tiene como finalidad llevar a cabo un repaso de los datos que la investigación nos ha ofrecido sobre cómo se debe construir una rueda de identificación. ¿Y cómo se debe hacer? La mayor parte de las investigaciones parten de la base de que la mejor rueda es aquélla en que la identificación de una persona que sea inocente sea baja.

Las publicaciones sobre este área vienen principalmente del ámbito anglosajón, donde las normas que regulan la construcción de las ruedas son diferentes a las que existen en nuestras leyes procesales. Esto conlleva que alguno de los procedimientos que aquí se plantean no tienen aplicación en nuestro país. Ahora bien, las necesarias relaciones entre las ciencias de la conducta y el Derecho que implican el trasvase de los conocimientos de la primera hacia la segunda, harán necesario la incorporación de estos procedimientos en próximas revisiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Esto tiene mayor relevancia por el hecho que los artículos que regulan la forma de construcción de una rueda son del siglo pasado.

La importancia de una identificación en una rueda de reconocimiento se pone de manifiesto en que determina la detención y finaliza las pesquisas en otras direcciones según el artículo 492, 4º, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Son numerosos los casos en los que la identificación en una rueda ha determinado el procesamiento de un inocente. El conocimiento de la importancia de los errores en este tipo de pruebas hace necesario que queden protegidos los derechos de los ciudadanos, para que ninguna persona inocente pueda ser encarcelada, aunque sea de forma

provisional. Así, el objetivo fundamental en las pruebas de reconocimiento es la de evitar la identificación de un sospechoso inocente más que facilitar la identificación del sospechoso culpable.

Entendemos como sistema de reconocimiento, aquel en que un testigo procede a la identificación de una persona que ha visto antes entre un grupo de sujetos que ahora está viendo. Este procedimiento puede ser utilizado mediante la presentación de álbumes de fotos de los archivos policiales o con la formación de las ruedas de reconocimiento.

Hay cinco factores (establecidos por la Corte Suprema de Estados Unidos) a la hora de valorar la probabilidad de que un testigo no se equivoque en su identificación:

1. La probabilidad de que el testigo haya visto al agresor.
2. El grado de atención que tendría el testigo en ese momento.
3. Su seguridad al hacer la primera descripción del agresor.
4. El grado de certeza demostrado por el testigo en los interrogatorios.
5. El intervalo de tiempo transcurrido entre el suceso y el interrogatorio presente.

Todos estos factores nos pueden servir como indicativos de la exactitud del testigo cuando le vamos a presentar una rueda de identificación.

CONSTRUCCION DE LA RUEDA Y ELECCION DE DISTRACTORES

En la formación de ruedas de reconocimiento hay un problema previo que es cómo construir una rueda. A este respecto, la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 369) dice que la persona que haya de ser reconocida deberá comparecer en unión con otras de características similares. En cambio, el sospechoso es buscado y detenido por la policía normalmente en base a las descripciones dadas por los testigos. Este hecho parecería entrar en contradicción con la construcción de la rueda tomando en cuenta únicamente las características físicas del sospechoso.

La práctica habitual (art. 369 de la LECrim) en la formación de la rueda de reconocimientos es coincidente con una de las recomendaciones más extendida hasta épocas recientes que es su construcción en base al sospechoso. De forma que los distractores de la rueda no deben diferenciarse en sus características físicas del sospechoso y sobre esta consideración deben ser elegidos.

Existe otro modo de construir una rueda de identificación que es utilizando la descripción del autor que ha dado el testigo, así los distractores son elegidos porque poseen las características físicas mencionadas en la declaración.

Al comparar las dos formas de elaboración de la rueda encontramos que ofrecen el mismo nivel de protección del sospechoso inocente al mantener igual la tasa de falsos reconocimientos. No obstante, hay una ventaja en la selección de distractores a partir de la descripción. La ventaja consiste en que la selección a partir de la descripción inicial produce mayor número de identificaciones correctas que la selección a partir del parecido con el sospechoso.

Además, la selección por parecido con el sospechoso no hace sino aumentar gratuitamente la similitud entre los distractores y el sospechoso, dificultando la prueba porque se elimina la "heterogeneidad propicia" (Wells, 1993), esto es, las variaciones en la apariencia física de los miembros de la rueda que ayudan al proceso de reconocimiento.

Puesto que la mayor parte de los testigos describen con pocos rasgos la apariencia del autor del delito y esos rasgos suelen ser muy generales, una rueda seleccionada a partir de la descripción del culpable contendrá los elementos puestos de manifiesto en la descripción del testigo junto con otros que pueden no coincidir con los del autor real del delito. De este modo, no se elimina la heterogeneidad propicia.

Este procedimiento no entra en contradicción con la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues si todos los integrantes de la rueda tienen las características mencionadas por el testigo iguales, el parecido existirá entre los componentes. De forma que conseguiremos

cumplir los preceptos de legales (parecido con el sospechoso) sin por ello dificultar la identificación del presunto autor.

RUEDAS EN BLANCO/RUEDAS SECUENCIALES

Una perspectiva diferente para mejorar los procedimientos de formación de ruedas de reconocimiento es la que tiene en cuenta los procesos que elabora el testigo a la hora de tomar una decisión sobre si está o no el autor presente.

El reconocimiento y posterior identificación en situaciones de testigos presenciales son siempre el resultado de una correspondencia aproximada entre la memoria inicial formada del autor en el momento de presenciar el suceso original y la posterior percepción de un sujeto en una rueda de reconocimiento.

Esta correspondencia por razones prácticas nunca será perfecta (pequeñas transformaciones en la apariencia). La identificación es un proceso de toma de decisiones, y lo que decide el testigo presencial es el grado de parecido que es fundamento aceptable para una identificación. Pero en una situación de ruedas de reconocimiento, la identificación es un proceso incluso más complejo que esto, porque la decisión sobre el grado de parecido está basada en el juicio relativo en base a todos los miembros de la rueda.

Un estudio de Lindsay y Wells (1980) demuestra que en la situación de identificación en una rueda de reconocimiento las elecciones que realizan los testigos constan de dos procesos:

1. El testigo tiene que comparar a cada uno de los sujetos de la rueda de reconocimiento con el individuo presente en la situación del crimen. Este proceso es conocido como *procesamiento del parecido*.

2. El otro proceso consiste en un juicio relativo de todos los miembros de la rueda como totalidad sobre el que más se parece al individuo del crimen. Este proceso se conoce como *juicio relativo*. Este juicio aparece con mayor frecuencia cuando no hay una memoria perfecta sobre la apariencia del autor. El juicio

relativo aumenta el número de falsas identificaciones, cuando el sospechoso inocente es el más similar al autor.

En la investigación de estos autores, realizan un experimento de delito simulado en el que se manipula:

- La presencia o ausencia del autor en la rueda (sustituyendo al autor del delito por otra persona, sospechoso inocente de características generales semejantes: sexo, edad, tipo de cabello, etc.)
- La similitud entre los distractores y el sospechoso (culpable o inocente).

En este caso interesan únicamente las condiciones en las que el autor del delito no está presente en la rueda. Cuando existe similitud entre el sospechoso inocente y los distractores haciendo más difícil el proceso de juicio relativo, aquél es elegido por el 31 por 100 de los testigos. Sin embargo, cuando se elimina la similitud cambiando los distractores, con lo que se facilita el llevar a cabo juicios relativos, el sospechoso inocente es escogido por el 70 por 100 de los testigos.

De estos resultados se deduce que no es el parecido entre el sospechoso y el recuerdo del aspecto del autor lo que determina la respuesta, ya que esta variable se mantiene constante, sino el parecido relativo entre los miembros de la rueda. Ello lleva consigo que identificaran como autor a aquel que más se parezca entre los presentes en la rueda.

El efecto de los juicios relativos es tan potente que ni siquiera hacer notar al testigo que el culpable puede no estar en la rueda (indicación que hace disminuir la tasa de falsas identificaciones, sin afectar a la tasa de aciertos) no es suficiente para anularlo completamente.

Lo que la investigación pone de manifiesto es que los testigos que tienen un peor recuerdo del autor son los que más tienden al proceso de juicio relativo. Conociendo este problema se han buscado índices para medir la degradación del recuerdo y de este modo poder juzgar su veracidad. Entre los propuestos:

1. La calidad de la descripción inicial cuando la memoria está reciente no predice la identificación posterior. Estudios sobre reconocimiento facial y de sucesos escenificados normalmente obtienen correlaciones de cero o ligeramente positivas entre la precisión en la descripción (el número y tipo de detalles dados) y la exactitud en la identificación.

2. La confianza del testigo en su identificación resulta descartada, pues la correlación confianza/exactitud es muy baja, no superando el 0,2.

3. La cantidad de tiempo transcurrido no debe utilizarse como índice objetivo de la fuerza de la huella mnésica que tiene del autor. Con el declinar de la memoria en el recuerdo facial por el paso del tiempo queda afectada la precisión, pero las tasas de falsas alarmas no difirieron entre ninguno de los intervalos de demora (Clifford y Hollin, 1981).

4. La formación de ruedas en blanco, esto es, la creación de dos ruedas: la primera de ellas sin sospechoso (*en blanco*). La razón de ello es que dado que el testigo está eligiendo en base a la similitud aproximada (parecido) más que en una similitud absoluta (homogeneidad), aparecerán errores en la rueda en blanco (sin el autor) y esto le identificará como testigo no fiable.

Cuando el testigo no identifica en ninguna de las dos ruedas, el que ha construido la rueda debe decidir si la memoria del testigo no podía con la tarea caso de que la segunda rueda contuviera al autor o bien el sospechoso es verdaderamente inocente y por tanto las dos ruedas estaban en blanco. Utilizando este modo de presentación, Wells (1984) es capaz de detectar a una proporción de testigos que presentan una probabilidad 1,5 veces superior de identificar correctamente el autor del delito que el resto de la población.

Este procedimiento tiene inconvenientes prácticos, pues:

- Hay que conseguir un número superior de colaboradores.
- Rechazar a testigos por identificación en una rueda en blanco puede ser una cuestión difícil, sobre todo cuando sólo se dispone de un testigo.

- Además la difusión a la población de la información de que normalmente se utilizan dos ruedas y que la primera es en blanco haría el sistema inútil.

El procedimiento de utilizar ruedas en blanco utilizando el simil de Wells (1993) de la formación de la rueda como un experimento, sería idéntica a aquella condición de grupo control, en la que se ha aplicado el valor 0 de la variable independiente.

5. Como procedimiento para reducir estrategias las estrategias de juicio relativo es la *rueda secuencial*, propuesta por Lindsay y Wells (1985). En este tipo de rueda, los testigos ven a los miembros de una rueda uno cada vez, sabiendo mientras tanto que hay otros miembros de la rueda que ver y deben tomar una decisión respecto a la persona que ven en el momento.

Este procedimiento reduce mucho el proceso de juicio relativo que ocurre cuando los testigos ven a los miembros de una rueda simultáneamente. También sirve para enfatizar al testigo la necesidad de identificar sólo en base al parecido absoluto entre la persona presente y su huella mnésica del autor real.

Los resultados de comparar los dos procedimientos, presentación secuencial con la simultánea, indican efectivamente una menor cantidad de falsas identificaciones con la presentación secuencial que con la simultánea, sin que ello disminuya el número de aciertos (Lindsay y Wells, 1985), y mejores resultados aún si el testigo no conoce de antemano el número de componentes de la rueda secuencial, aunque este último resultado no siempre se obtiene.

Los procedimientos de rueda secuencial y ruedas en blanco no tienen aplicación en nuestro país, pues la Ley de Enjuiciamiento Criminal se deberá presentar al sospechoso en unión del resto de los componentes. Esperemos que en la próxima promulgación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal el legislador sea sensible a los datos que la experimentación aporta para incorporarlo en su articulado.

INSTRUCCIONES

Otra de las sugerencias aportadas por los psicólogos dedicados a la psicología del testimonio parte del estudio de la deseabilidad social de los testigos. Son numerosos los estudios que han comprobado que algunos testigos intentan dar una buena imagen de sí mismos, de colaboración o de no incomodar la labor de la policía cuando deben dar una respuesta ante una rueda de reconocimiento. Así los testigos, teniendo estas actitudes y encontrándose en una situación en la que saben que hay un detenido en la rueda, tienden a señalar a alguien aun cuando no estén del todo seguros.

Al presentar una serie de fotografías o personas para identificar entre ellas al culpable, si no se advierte explícitamente al identificador que el verdadero culpable puede no estar entre las personas o fotos que se le presentan, se está introduciendo información implícita. Cuando no se hace la advertencia de manera explícita, se da la impresión de que el verdadero culpable está en la serie y consecuentemente el testigo trata de identificarlo (Malpass y Devine, 1981).

Los resultados muestran que un 78 por 100 de los sujetos que pasaron una rueda (en la que no se encontraba el autor) identificaron incorrectamente a un distractor, mientras que el porcentaje para la condición con instrucciones no sesgadas ("el culpable puede no estar en la rueda") fue del 33 por 100. Sin embargo, los efectos del sesgo en las instrucciones no son significativos para las pruebas de identificación en las que el autor está presente.

Entre las variables mediadoras que afectan al sesgo en las instrucciones están ciertas variables individuales, como la capacidad de diferenciar el origen de los recuerdos o el neuroticismo y situacionales, como la presencia o ausencia del autor en la rueda de identificación.

El ordenamiento jurídico español prescribe respecto a las instrucciones que el que ha de practicar el reconocimiento manifestará si se encuentra en la rueda o grupo de personas a quien hubiera hecho referencia en sus declaraciones, designándola en caso afirmativo

clara y detenidamente (art. 369 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Esta redacción impide la utilización de las instrucciones no sesgadas.

Desde un criterio meramente policial se podría argumentar que si al hacer una serie tan semejante y dar la indicación de que quizá no esté presente el autor, no se estará perjudicando la identificación del auténtico culpable.

En un intento de aclarar esta objeción, Wells (1980) comparó las identificaciones realizadas en una rueda de reconocimiento bien y mal construida, poniendo de manifiesto que la calidad de elección gana cuando la serie está bien construida, pues se reducen las falsas identificaciones.

De este modo, las ruedas imparciales protegen a los sospechosos inocentes de identificaciones erróneas hechas por testigos que no poseen información adecuada sobre la apariencia del autor, pero que creen que deben intentar hacer la identificación. Si una rueda es imparcial, entonces los testigos que tienen solamente información general sobre la apariencia del autor no deberían ser capaces de hacer identificaciones con una probabilidad mayor que el azar, mientras que los testigos que tienen información de primera mano sobre la apariencia peculiar del sujeto deberían ser capaces de seleccionar a niveles superiores al azar.

CONTROL DE LAS EXPECTATIVAS

La persona que elabora la rueda de identificación y que con posterioridad tiene que presentarla al testigo puede estar comunicándole de manera inintencionada cuál es el sospechoso. Las formas pueden ser diversas, desde insistir más en el sospechoso, detenerse ante el componente que se considera autor, etc.

La psicología experimental proporciona un método para controlar las expectativas del que elabora la rueda, son los sistemas de "doble ciego". Este procedimiento consiste en que la persona que lleve a cabo el experimento no conozca la hipótesis que quiere demostrar el que ha elaborado el experimento.

En su aplicación a las ruedas de reconocimiento, este sistema implicaría que la persona encargada de presentar la rueda no fuera quien la ha elaborado y que conoce quién es el sospechoso. De este modo se consigue que esta persona no dé instrucciones sesgadas al testigo.

MODO DE PRESENTACION DE LA RUEDA DE IDENTIFICACION

Hay diferencias en el comportamiento de identificación cuando los métodos de identificación son más estresantes (Dent y Gray, 1975). En la comparación del comportamiento de testigos en dos tipos de ruedas (fotografías y en vivo), Dent y Gray comunicaron que en la situación en vivo los testigos parecían avergonzados y tímidos mientras miraban a los hombres de la rueda frente a ellos y estaban menos dispuestos que los sujetos de la rueda fotográfica a mirar a un hombre durante mucho tiempo. Cuando se enfrentaban al autor real, también parecían más ansiosos de terminar pronto la situación. Estos autores encontraron que las tasas de identificación eran más altas con las fotos que con las ruedas en vivo.

No obstante, otros autores (Yuille y Cutshall, 1984) encontraron que el modo de presentación de la rueda (rueda real, rueda grabada o serie fotográfica) no causa diferencias en la exactitud de las identificaciones. En cualquier caso, dado que la precisión en la identificación no está significativamente afectada, las consideraciones sobre las ideas de los testigos sobre las consecuencias contra ellos por el reconocimiento del autor del delito avalan el uso de métodos que minimizan las estresantes confrontaciones cara a cara. Sin embargo, se necesitan más estudios para aclarar cómo los cambios de procedimiento podrían alterar la tasa de elección.

SISTEMAS DE RECONOCIMIENTO CON FOTOGRAFIAS

Un procedimiento muy extendido en la policía es el de presentar al testigo las fotografías de los archivos policiales para que en un

primer intento trate de identificar el autor del delito y así iniciar la búsqueda de sospechosos que más tarde pueden formar parte de la rueda de identificación. La investigación psicológica sugiere dos grandes críticas a este proceder:

1. La observación de un número elevado de caras puede degradar el recuerdo que el testigo tiene del aspecto del autor (Brown, Deffenbacher y Sturgill, 1977).

2. Produce un *efecto de compromiso*, en el sentido de que una vez que el testigo ha hecho una elección incorrecta observando las fotografías policiales, tenderá a repetirla en la posterior rueda de identificación, aunque tenga la oportunidad de señalar al verdadero autor (Gorenstein y Ellsworth, 1980). De hecho, numerosos autores obtienen tasas de identificaciones erróneas superiores cuando el testigo ha visto una serie de fotografías antes de pasar la rueda de reconocimiento.

MODELOS DE RUEDAS DE RECONOCIMIENTO

Por cuanto comportan distintos mecanismos, podemos establecer dos modelos de rueda de reconocimiento:

- *Modelo de todos sospechosos.* En este tipo de rueda todos los componentes son sospechosos del delito y han sido detenidos por la policía como tales.
- *Modelo de un solo sospechoso.* En este caso, la rueda estaría compuesta por un sospechoso del delito y una serie de distractores, que pueden ser policías, presos tomados de las celdas, o simples ciudadanos, pero con la característica común de que está probada su inocencia.

Nuestro ordenamiento jurídico sólo contempla el modelo de un solo sospechoso, al hacer comparecer al sospechoso con otras personas de características similares.

Las consecuencias de la identificación de uno de los componentes de la rueda de iden-

tificación son sensiblemente diferentes según el modelo empleado:

En el modelo de todos sospechosos sólo existen dos respuestas del testigo que son diferenciadoras a la hora de determinar la culpabilidad de un sospechoso o la exactitud del testigo: la identificación de un sospechoso y el rechazo de la rueda, que equivale a no identificar a ninguno de los componentes.

En este modelo, la identificación de una persona conlleva iniciar las acciones procesales en su contra, con el inconveniente de que no existe forma de comprobar previamente la exactitud de la identificación. Este modelo es similar a una pregunta de respuesta múltiple en el que no hay opciones erróneas, pues en este tipo de rueda cualquiera ha podido ser el autor. En este modelo existe una mayor probabilidad de que se produzca una identificación equivocada y su uso es desaconsejable en la vida real. Esta misma postura es apoyada tanto por policías como por jueces.

En el modelo de un solo sospechoso existen cuatro posibles respuestas diferenciadoras (ver anexo, tabla 2): dos correctas y dos incorrectas:

- Respuestas correctas: La identificación del acusado (acierto) y el rechazo de la rueda cuando el autor no está presente (rechazo correcto).
- Respuestas incorrectas: La identificación de un distractor (falsa alarma) y no identifica al autor estando presente (fallo).

En este caso sí que cabe determinar parcialmente la exactitud de la identificación, ya que si el testigo señala a uno de los distractores se podría detectar el error puesto que se sabe que son inocentes. Este sería un error conocido ya que no supone el procesamiento de la persona identificada. Este es el modelo sobre el que se han desarrollado los índices de imparcialidad.

INDICES DE IMPARCIALIDAD

Los índices de imparcialidad han sido desarrollados con la finalidad principal de evitar que una persona inocente sea identificada como autor del delito, por lo que podemos decir que su objetivo es proteger a un sospechoso/inocente.

Inicialmente podríamos definir como parcial aquella rueda de reconocimiento o serie fotográfica en la que una persona que no es el testigo del suceso señala al sospechoso más de lo cabría esperar por azar. (Doob y Kirshenbaum, 1973). O dicho de otro modo, que una persona ajena a los sucesos sea capaz de adivinar quién es el autor del delito.

En esta misma línea, Malpass y Devine (1983) dijeron que las ruedas deben tener el tamaño suficiente como para que la probabilidad de identificación por azar de un sospechoso inocente sea baja y que el potencial de errores se distribuya entre el número de personas presentes por igual. El número idóneo de componentes de una rueda que se ha manejado ha sido entre 5 y 8. En términos numéricos, la probabilidad de ser elegido por

TABLA 2. RESPUESTAS DEL TESTIGO/ALTERNATIVAS SOBRE LA PRESENCIA DEL AUTOR EN EL MODELO DE UN SOLO SOSPECHOSO

	AUTOR PRESENTE	AUTOR NO PRESENTE
Señala al que cree que es el autor	<i>ACIERTO</i> Autor identificado No implica a personas inocentes	<i>FALSA ALARMA</i> Identificación errónea Autor en libertad
No señala a nadie en la rueda	<i>FALLO</i> Autor en libertad Investigación prosigue erróneamente	<i>RECHAZO CORRECTO</i> No implica a personas inocentes Investigación prosigue adecuadamente

azar para el sospechoso es $1/n$, donde n es el número de sujetos que componen la rueda (*tamaño nominal o real*); cuando el sospechoso es elegido de modo superior a ese porcentaje, la rueda no será imparcial (estará sesgada en contra del sospechoso).

Otro autor (Wells, 1978) presenta como objeción a la validez de esta fórmula que basta con añadir elementos a la serie fotográfica o personas a la rueda de reconocimiento (n) para con ello rebajar la probabilidad requerida. De este modo se habrá reducido la probabilidad, pero con ello no se habría reducido el sesgo. En otras palabras, si con cinco componentes es necesario que más del 20 por 100 de los sujetos señalen al sospechoso para que el tamaño de la rueda no sea imparcial, basta con añadir dos elementos para que la probabilidad se rebaje a 14 por 100, sin que por ello hayamos conseguido que el sospechoso sea elegido por encima de lo esperado.

Esto es debido a que el tamaño en sí mismo no ofrece gran información ya que para que una rueda sea imparcial su valor depende principalmente de los parecidos entre sus miembros. De forma que cuando los componentes de la rueda son muy parecidos, el tamaño de la rueda no tiene que ser grande para que sea imparcial, por contra, si los componentes son diferentes entre sí, necesitaremos un mayor tamaño.

Dado que la imparcialidad de una rueda de reconocimiento no sólo depende del tamaño nominal de la rueda, sino principalmente las similitudes de los miembros de la rueda (unos respecto a otros y con respecto al sospechoso), es aquí donde se plantea un nuevo procedimiento científico para conocer si una rueda de identificación es imparcial. Este procedimiento requiere de colaboradores, los llama-

dos *testigos simulados*. Estas son personas que no han presenciado el delito y por tanto no han visto a su autor, se les proporciona una descripción del sospechoso facilitada por uno o varios testigos reales. A los testigos simulados se les pide que señalen en la rueda quién creen que es el autor del delito, basándose únicamente en la descripción previa.

Well, Leippe y Ostrom (1979) consideran que para que la rueda sea realmente imparcial no sólo hace falta que se tenga en cuenta al sospechoso culpable, sino también al resto de componentes de la rueda. Para estos autores es preciso conocer también cuántas veces señalan los testigos simulados a los sospechosos inocentes, para comprobar también que su número se distribuye según el azar. De este modo se podría conocer tanto si alguno de los componentes de la rueda es marcadamente inocente como culpable por su apariencia.

Con esta consideración podremos definir la *parcialidad en el tamaño* como aquella situación de que uno o más componentes de la rueda no son elecciones plausibles para el testigo. En esta situación, la rueda es funcionalmente menor que el tamaño real. O dicho de otro modo, el número de componentes que el testigo considerará para identificar al sospechoso será menor que el número de miembros de la rueda.

Los anteriores autores proponen un criterio conocido como *tamaño funcional de la rueda*.

Su cálculo se basa en el cociente entre el número de testigos simulados utilizados y el número de testigos que señalan al sospechoso (N/D , donde N es el número de testigos simulados y D el número de testigos que señalan al sospechoso).

TABLA 3. EJEMPLO DE CONSTRUCCION DE UNA RUEDA DE RECONOCIMIENTO

Componentes de la rueda		Sospechoso					
		1	2	3	4	5	
Número de componentes de la rueda (n):	5.						
Número de testigos simulados (N):	10.						
Número de veces que los testigos simulados señalan al sospechoso (en cursiva).							
Núm. de veces que los testigos simulados identifican a los componentes de la rueda	Caso A	2	2	1	<i>5</i>	0	10
	Caso B	3	2	2	<i>2</i>	1	10
	Caso C	2	2	0	<i>1</i>	5	10

Así, cuando el tamaño funcional de la rueda es significativamente menor que el tamaño nominal de la rueda ($N/D \ll n$), habrá muchas identificaciones del sospechoso, por lo que la rueda estará sesgada en contra del sospechoso. En nuestro ejemplo (ver tabla 3) se trataría del caso A, donde el tamaño funcional sería $10/5 = 2$. Este resultado sería mucho menor que el valor del tamaño nominal (5).

En cambio, cuando el tamaño funcional de la rueda es significativamente mayor que el tamaño nominal ($N/D \gg n$), se trataría de una rueda que provocará numerosas identificaciones de inocentes (fallos) y estará sesgada a favor del sospechoso. Continuando con nuestro ejemplo, se trataría del caso C, donde el tamaño funcional ($10/1 = 10$) es mucho mayor que el tamaño nominal (5).

No existirá ningún sesgo si las diferencias entre el tamaño funcional y el nominal no son muy significativas. Se trataría del caso B del ejemplo, en el que el tamaño funcional ($10/2 = 5$) y el nominal coincide.

Como modo de obtener un índice numérico, se postuló *el índice de sesgo del acusado de Doob y Kirshenbaum* ($1/n - D/N$), de forma que cuando:

- Esta diferencia de proporciones fuera negativa y estadísticamente significativa nos encontraríamos con un sesgo en contra del acusado (caso A, $1/5 - 5/10 = -0,3$).
- La diferencia fuera positiva y estadísticamente significativa nos encontraríamos con un sesgo a favor del acusado (caso C, $1/5 - 1/10 = 0,1$).
- La diferencia no es significativa estadísticamente, por lo que no existiría sesgo (caso B, $1/5 - 2/10 = 0$).

Malpass y Devine (1984) dicen que los indicadores de imparcialidad en una rueda pueden elaborarse construyendo *intervalos sobre la proporción de identificaciones esperadas por azar*. La construcción del intervalo se realiza mediante la elección del porcentaje (.25, .50, .75) que estamos dispuestos a que se desvíe la proporción esperada por el azar y su posterior cálculo. Mediante este procedimien-

to, cualquier miembro de la rueda puede ser considerado como una pobre alternativa si la proporción observada de identificaciones está por debajo o por encima del intervalo aceptable. Un colaborador aceptable puede definirse como aquel que se encuentra en el intervalo de la proporción fijada de la expectativa por azar.

En una rueda de reconocimiento compuesta por cinco personas (ver tabla 4) el porcentaje de elecciones esperadas por el azar sería de 0,2; si decidimos que la proporción de desviación de la expectativa por azar que estamos dispuestos a aceptar es de 0,5, entonces todos aquellos sujetos que son elegidos en una proporción que no entren en el intervalo comprendido de 0,1-0,3 serán rechazados como una pobre alternativa. En este ejemplo deberíamos rechazar a los componentes 3 y 4.

Una forma de hacerla más comprensible es traducirla a porcentajes con que un componente de la rueda se aleje de lo esperado por el azar (más del 100 por encima, menos del 100 por debajo). Por lo que sólo será necesario que se adopte un criterio fijo para decir si un distractor es o no adecuado (por ejemplo, 10 o 20 por encima o por debajo) De este modo el tamaño de la rueda se establecerá contando únicamente a aquellos componentes cuyos porcentajes de elección respecto a los esperados por azar estén entre unas proporciones dadas (por ejemplo 110-90 o 120-80 por 100).

De forma paralela podremos decidir si existe sesgo a favor o en contra del sospechoso cuando la proporción de elecciones se desvíe de lo esperado según un criterio fijo (por ejemplo 90-110 por 100). En nuestro ejemplo (tabla 4), para el caso A estaría construida a favor de sospechoso y en el caso B en contra del sospechoso.

También este método se puede utilizar con todos los miembros de la rueda para así obtener datos sobre hasta qué punto resultan todos y cada uno de ellos como distractores plausibles en función de su mayor o menor desviación del intervalo.

TABLA 4. EJEMPLO DE CONSTRUCCION DE UNA RUEDA DE RECONOCIMIENTO

Componentes de la rueda	1	2	3	4	5	
Número de testigos simulados (N): 10.						
Tamaño nominal de la rueda (n): 5.						
Caso A: Sospechoso componente número 3.						
Caso B: Sospechoso componente número 4.						
Núm. de veces que los testigos simulados identifican al sospechoso	1	1	0	5	3	10
Mismo anterior expresado en porcentajes	10	10	0	50	30	100

La decisión de cuánta divergencia se puede permitir en la proporción de elecciones por encima o por debajo de lo esperable por azar es una decisión legal que ha de basarse en los procedimientos jurídicos de cada país.

La conveniencia de utilizar un índice más que otro ha de basarse en los argumentos que como guía dan Malpass y Devine (1984). Estos son:

- Que sea inteligible para los jueces.
- Que requiera pocas transformaciones matemáticas, estando por ello cercana a los datos directos.
- Que el índice no lleve incorporado ningún juicio de valor o decisión que no estén abiertos a la inspección y comprensión de los jueces.

El índice que viene a cumplir estos requisitos es aquel que se deriva de la distancia entre la frecuencia esperada por azar y la frecuencia con que es señalado un componente determinado de la rueda por testigos simulados.

RECOMENDACIONES

A modo de resumen, las recomendaciones para obtener una mayor imparcialidad hechas por psicólogos y que están apoyadas en investigaciones sobre memoria de testigos o en sus experiencias en laboratorios son las siguientes:

1. Admitir en los juicios sólo las declaraciones dadas a la policía espontáneamente en la primera fase de investigación y no las que realice el testigo después de ver al acusado en la comisaría, de contemplar fotografías suyas o de oír la declaración de algún otro testigo. Efectos como la presión de grupo, el

compromiso, la degradación del recuerdo, entre otras, podrían dar explicación a esta recomendación.

El Derecho español prescribe que un testigo debe prestar declaración en la instrucción del sumario y en el juicio oral (arts. 410 y 702 según la Ley de Enjuiciamiento Criminal). La declaración durante la instrucción del sumario debe ser secreta y separada de los otros testigos durante la instrucción del sumario y no comunicada a otros durante la celebración del juicio (arts. 435 y 704 según la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Esta preocupación no se lleva a cabo en las investigaciones policiales previas a la instrucción del sumario, y que pueden anular los beneficios que estos cuidados pueden reportar.

2. Permitir que durante todo el proceso el abogado defensor esté presente para evitar cualquier actitud parcial hacia el sospechoso. El apoyo legal a esta recomendación viene dada por los artículos 118 y 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el artículo 24.2 de la Constitución.

3. Que los componentes de la rueda han de ser de 5 a 9 miembros. El Derecho español no establece el número de componentes de la rueda (art. 369 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

4. Todos los componentes de la rueda deben tener aquellas características descritas por el testigo en su declaración, componiendo la rueda en base a la declaración y no en función de la similitud con el sospechoso. La LECrim prescribe el hacer comparecer al testigo en unión de otras personas de similares características, el hecho que todos componentes tengan los mismos rasgos mencionados por el testigo en su declaración hará que se cumpla la prescripción legal.

5. Que sea un único testigo cada vez el que proceda a identificar al sospechoso y que sus conclusiones se reserven para no ser oídas por ningún otro testigo, así como que el testigo declare no conocer de antemano a ninguno de los demás componentes de la rueda (esta precaución está prescrita en el artículo 370 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Esta recomendación evitaría el fenómeno de la transferencia inconsciente.

6. Que las instrucciones más eficaces a los testigos es decirles que es posible que la persona sospechosa no esté en la rueda, que sean cautos y sólo señalen a alguien cuando estén muy seguros. De este modo se controla las expectativas que el testigo se ha hecho sobre su rol en una prueba de identificación. Esta recomendación sería de difícil aplicación en nuestro ordenamiento jurídico.

7. Que la acusación no pueda ser firme basándose únicamente en que un testigo o un testigo/víctima haya reconocido en una rueda al agresor, que se precisen cuanto menos dos testigos. Puesto que la concordancia entre testigos aumenta la validez en la identificación.

8. Que la rueda se lleve a cabo como ocurre en Suecia en una habitación por la que deambulan los componentes de la rueda, hablando entre ellos y moviéndose con entera libertad, lo que permite al testigo fijarse en las maneras y formas espontáneas de actuar de esos componentes y facilita la tarea.

Con todo, no hay acuerdo en cuanto a permitir que el testigo oiga hablar a los componentes de la rueda. Mientras para unos la precaución a tomar consiste en que todos hablen, para otros la rueda es un procedimiento de identificación sólo a partir de la semejanza física percibida visualmente.

Los datos anteriores nos informarían de cómo elaborar una rueda de identificación, pero hasta qué punto tienen divulgación estos conocimientos entre los profesionales (policías) que son encargados de llevar a cabo las ruedas. En una investigación llevada a cabo por el autor del artículo se elaboró un cuestionario que contenía preguntas sobre cada uno de esos aspectos comentados anteriormente que fue aplicado a dos grupos de sujetos:

Guardias Civiles de especialistas de Policía Judicial y a un grupo de estudiantes de psicología.

Estos grupos se diferencian en dos aspectos: el grado de contacto con los testigos y sus declaraciones (mayor en los especialistas de Policía Judicial) y el grado de conocimiento de los procesos de memoria (más extenso en los estudiantes de psicología). La comparación del rendimiento en el cuestionario de los dos grupos no mostró diferencias estadísticamente significativas a favor de uno de ellos. Ello indica que los especialistas en Policía Judicial no tienen un mayor conocimiento de cómo elaborar una rueda de identificación por el hecho de tener más contacto con testigos.

El rendimiento en el cuestionario de los estudiantes de psicología fue ligeramente superior sin llegar a la significación estadística. El análisis de cada una de las respuestas en los dos grupos indica que los estudiantes son más conscientes de los errores inintencionados que el interrogador o el que presenta la rueda es capaz de producir. Ello es debido probablemente a su mayor conocimiento de los procesos de memoria y de efectos como el de Rosenthal o el de las características de la demanda. En el primero, el interrogador puede comunicar de modo sutil cuál es el sospechoso o cualquier otro aspecto de la declaración, y en el segundo, el testigo en una situación social altamente informativa, buscará los indicios que le permitan saber cuál es el sospechoso de la policía.

Para finalizar se estimaría conveniente la enseñanza dentro de los planes de estudios de los policías que van a tratar con testigos de aspectos como los tratados en este artículo, debido al desconocimiento que presentan sobre los mismos. También, dentro de las posibles iniciativas legislativas que contemplan la modificación de la LECrim, sería oportuno la inclusión de los procedimientos que la investigación ha mostrado como los más eficaces para evitar el procesamiento de un inocente.

BIBLIOGRAFIA

- Brown, E., Bebbinbacher, K. y Sturgill, W. (1977). Memory for faces and the circumstances of the encounter. *Journal of Applied Psychology*, 63.3. pp. 311-318.

- Clifford, B. R., y Hollin, C. (1981). Effects of the type of incident on the number of preparations on eyewitness memory. *Journal of Applied Psychology*, 66, pp. 364-370.
- Dent, H., y Gray, F. (1975). Identification on parade. *New Behavior*, 1, pp. 366-369.
- Diges, M., y Mira J. (1988). La identificación de personas por parte de testigos y víctimas: medidas de imparcialidad. *Justicia III*, pp. 661-687.
- Diges, M., y Mira, J. (1983). La identificación de personas por parte de testigos y víctimas: medidas de imparcialidad. en Diges, M., y Alonso-Quecuty, M. L. *Psicología Forense Experimental*. Valencia, Promolibro, pp. 33-56.
- Doob, A., y Kilshenbaum, H. (1973). Bias in police line ups partial remembering. *Journal of Police Science and Administration*, 1, 287-293.
- Gorenstein, A., y Ellsworth, P. (1980). Effect of choosing and incorrect photograph on a later identification by an eyewitness. *Journal of Applied Psychology*, vol. 65 (5)
- Malpass, R. S. y Devine P. G. (1981). Eyewitness identification: lineup instruction and the absence of the offender. *Journal of Applied Psychology*, 66, 482-489
- Malpass, R. S., y Devine P. G. (1984). Research on suggestion in lineups and photospreads, en Wells, G. L., y Loftus, E. F. (Comps). *Eyewitness testimony Psychological perspectives*. London: Cambridge University Press, páginas 64-91.
- Lindsay, R. C. L., y Wells, G. L. (1980). What price justice? Exploring the relationship of lineup fairness to identification accuracy. *Law and Human Behavior*, 4, pp. 303-314.
- Lindsay R. C. L., y Wells G. L. (1985). Improving eyewitness identifications from lineups: simultaneous vs sequential lineup presentation. *Journal of Applied Psychology*, 70, 556-564
- Loftus, E., Green, E., y Doyle J. (1990). La psicología del testimonio del testigo presencial, en D. Raskin. *Métodos psicológicos de investigación y pruebas criminales*. Bilbao. Desclee de Brouwer, pp. 21-54 .
- Prieto, A., Diges, M. y Bernal, M. (1990). Investigaciones sobre la exactitud del testigo presencial, en Sobral, J., y Arce, R. *La Psicología Social en la Sala de Justicia*, Barcelona, Paidós, pp. 86-111.
- Wells, G. L. (1976). Applied eyewitness- testimony research: system variable an estimator variable. *Journal of personality and Social Psychology*, 36.
- Wells, G. L. (1984) The psychology of lineup identification. *Journal Applied Social Psychology*, 14, 89-103
- Wells, G. L. (1993). What do we know about eyewitness identification? *American Psychologist*, 48,553-571.
- Wells, G., y Lindsay, R. (1980). On estimating the diagnosticity of eyewitness non identifications. *Psychological Bulletin*, 88, 776-784.
- Wells, G. L., Leippe, M. R., y Ostrom, T. M. (1979). Guidelines for empirically assessing the fairness of lineup. *Law and Human Behavior*, 3, pp. 285-293.
- Yuille, J., y Cutshall, J. (1984). *Live vs videomedial in eyewitness events and lineups*. University of British Columbia, Vancouver.

JORNADAS SOBRE "IDEOLOGIA, VIOLENCIA Y JUVENTUD"

(Logroño, 18 y 19 de
junio de 1998)

MANUEL NIETO RODRIGUEZ

Coronel de la Guardia Civil
Jefe del Servicio de Policía Judicial

CONCLUSIONES

1. En coherencia con el título de las jornadas –IDEOLOGIA, VIOLENCIA y JUVENTUD–, la primera conclusión debe tratar de constatar la importancia del soporte ideológico como motor de las conductas violentas juveniles asociadas a los tres ámbitos que se analizan en estas jornadas: Movimientos sociales marginales, actividades racistas o xenófobas e identidad colectiva.

A este respecto, puede establecerse que:

a) En los movimientos marginales juveniles existe, en general, una ideología difusa, de signos políticos contrarios y débilmente implantada.

b) En las actividades racistas y xenófobas, el factor ideológico tiene ya peso específico y está polarizado en una concreta dirección política.

c) En los comportamientos violentos como expresión de determinada identidad colectiva, hoy vigente en nuestro país, la ideología vinculada a objetivos revolucionarios e independentistas es determinante en la misma.

2. La existencia de movimientos sociales marginales, como grupos anómicos, está en la base del fracaso del proceso de socialización, por el que nace y se desarrolla la personalidad individual en relación con el medio social que le es transmitido y que conlleva la interacción con los demás. Este proceso socializador es complejo y multifactorial. Lo marginal no surge de la nada; es un proceso socioeducativo y por ello perfectamente previsible. En consecuencia, no basta con aplicar políticas una vez que el daño

social se manifiesta, sino implantar medidas de prevención que actúen desde el inicio de ese desarrollo de la personalidad del individuo, es decir, desde la infancia.

3. Las manifestaciones actuales de la violencia urbana como expresión de los comportamientos o actividades agresivas de determinados grupos de jóvenes se concretan en la aparición e implantación de grupos subculturales juveniles (llamados por los medios tribus urbanas). Los estudios empíricos realizados en Cataluña –sin duda extrapolables a otras grandes ciudades españolas– han permitido establecer una serie de características de estas tribus urbanas, de las que destacan, como más relevantes, las siguientes:

- Son grupos anómicos, que surgen de una falla en la socialización familiar y como tales sustituyen a los vínculos familiares y comunitarios.
- Refuerzan los lazos de solidaridad grupal de la adolescencia ante la desestructuración de la familia.
- Acentúan aspectos de identificación y permanencia a través del culto a una imagen, símbolos y rituales determinados.
- Desarrollan su propia simbología, al preponderar lo estético y los valores propios a través de lo cual reafirman su propia identidad frente a otros grupos.
- Existe una cierta ideología dispar, difusa y carente de vertebración y contenidos políticos, más perceptible en determinados grupos de los "punks" y sobre todo de los "skins-head".
- La conexión con la violencia arranca del rechazo frontal de las normas sociales imperantes.

4. El fenómeno actual de la violencia juvenil, derivada de grupos marginales más o menos organizados, es un aspecto social que preocupa, si bien no es alarmante debido a que en España tiene proporciones menores que en otros países de nuestro entorno. Por otro lado, estas conductas constituyen una manifestación minoritaria de la juventud española, que, en su inmensa mayoría, es una juventud integrada, socializada y solidaria, y

que manifiesta valores y posturas que rechazan abiertamente la intolerancia y la marginación.

5. Las manifestaciones violentas de grupos marginales (tribus urbanas) encuentran su origen en un amplio repertorio de causas que son inherentes y típicas de la violencia juvenil en general: marginación, retraso del joven a la incorporación a una vida social plena, sustitución de la función socializadora clásica de la familia y la escuela por otros entornos como la televisión y los grupos anónimos, desempleo, consumo de drogas, aumento considerable del tiempo libre y falta de iniciativas en el uso alternativo de dicho tiempo, entre otras.

6. Existen actualmente unas concretas tipologías de movimientos marginales urbanos, cada uno con unas características y referentes propios (punk, rocker, heavy, maquineros, hooligans, skinsheads, skins, etcétera). A todos ellos son aplicables las características expuestas en la conclusión tercera, destacando singularmente los grupos "skinsheads", más nítidamente vinculados a una ideología de extrema derecha radical, con manifestaciones violentas de racismo y xenofobia. Como variaciones sobre el estudio empírico de base hay que constatar recientemente ciertos cambios en la uniformidad de los skins y el paso de su actuación en zonas urbanas a las periurbanas o periféricas, a caballo de las vías de comunicación, conformando una especie de "bakalarismo" de tendencia nacional y xenófoba.

Especial referencia merece el fenómeno "Okupa", por el debate actual que genera, desde 1996, como movimiento social alternativo que reivindica derechos legítimos pero no legales. Presentan una organización asamblearia, una difusa ideología libertaria y una clara postura de crítica radical del sistema. La penalización de los okupas en el Código Penal vigente (paso de alegal a ilegal) puede contribuir a la agravación de las manifestaciones violentas del fenómeno.

7. Como medidas o recomendaciones para la reducción del fenómeno juvenil marginal que representan las tribus urbanas, además de insistir en la labor básica y esencial de la prevención social, hay que señalar:

- No magnificación del fenómeno por los medios.
- Ofrecer oportunidades expresivas y prácticas a la juventud.
- Evitar o minorizar las respuestas represivas o defensivas que puedan amplificar su desarrollo.
- Eliminación de guetos urbanos y la habilitación de espacios públicos.
- Difusión y estudio de los fundamentos de las tribus entre padres, educadores y personas relacionadas con la juventud y sus problemas.

8. Cuando se habla del binomio juventud y violencia, conviene hacer unas matizaciones previas: a) El joven es con más frecuencia víctima que agresor. b) La juventud actual no es más violenta que la de antes. c) El fenómeno en su conjunto preocupa, pero es minoritario entre nuestra juventud y quizá haya sido magnificado o sobredimensionado por algunos medios.

9. Lo que preocupa socialmente es el componente de violencia gratuita e irracional de algunos grupos marginales. Estos comportamientos violentos intergrupales o contra otros colectivos (inmigrantes, etc.) son el vínculo que les une, les gratifica y contribuye decisivamente al reforzamiento de los lazos grupales. Lo preocupante es el convencimiento por parte de los integrantes del grupo violento de que la administración y uso de la violencia funciona como método grupal.

10. Es preciso insistir en la distinción entre la violencia explícita o manifestada, y la potencial, que está latente en las actividades y visiones del mundo de los jóvenes, o lo que es lo mismo: es preciso partir de un concepto amplio de la violencia que conduzca a la diferenciación entre actos violentos—producidos por los jóvenes— y situaciones de violencia potencial—que padece o sufre la juventud— y que pueden conducirles, bien al papel de víctimas o bien situarles en un estado potencialmente peligroso para pasar a actitudes de violencia explícita.

11. Las causas originarias de la violencia juvenil son múltiples, complejas, problemáticas y en muchas ocasiones están interrela-

cionadas. Socialmente se han estudiado y apuntado varias que están en el origen de todo tipo de actividades violentas, asociales o delincuenciales. Pero ante todo es necesario convenir que vivimos en una sociedad inhumana y violenta que proyecta continuamente mensajes agresivos y bombardea ofertas de estímulos inalcanzables, con efectos demoleedores para los niños y frustrantes para los jóvenes.

12. En relación al racismo y la xenofobia, existen datos objetivos que ponen de manifiesto que en España actualmente no existe una opinión mayoritaria racista como ocurre en otros países europeos desarrollados, pero se teme que en un futuro constituya un fenómeno emergente.

A este respecto, estudios sociológicos de carácter empírico realizados en el País Vasco sobre un sector determinado de población juvenil, denominada "cibnética" (afición a máquinas, juegos electrónicos, ordenadores, etc.), ha puesto de manifiesto comportamientos claramente racistas o xenófobos.

La extrapolación de este estudio al resto de España prevé un incremento de actitudes de este tipo, que de este modo dejarían de ser privativas de determinados grupos marginales, para extenderse a otros campos de la sociedad culta y bienpensante, con el riesgo que ello comportaría.

13. Es preciso constatar la existencia de factores ideológicos, aunque sean difusos, en las manifestaciones de violencia relacionadas con el racismo y la xenofobia, además de otros de tipo psicológico (pertenencia al grupo, etc.). El factor ideológico está en la base de situaciones que conducen a formas extremas y graves como guerras y genocidios. En realidad no son sino manifestaciones de la intolerancia como enfermedad moral de los violentos.

14. En la lucha contra las actitudes de racismo y xenofobia es necesario profundizar en una ética mínima de respeto a los derechos humanos, fomentar una educación de los valores y de la tolerancia y apostar decididamente por unas reglas de juego no violentas y democráticas que realcen el respeto a los valores humanos, combata el fanatismo

de las ideas y cambie el modo de dirimir los conflictos.

15. España sufre una presión inmigratoria en constante incremento, sobre todo procedente del Magreb y del Africa subsahariana, como consecuencia de las endémicas condiciones de pobreza, carencia de estructuras productivas y de empleo y la atracción que genera la proximidad de unos vecinos ricos, con expectativas para los desarraigados. El incremento previsible de la inmigración y un tratamiento inadecuado del fenómeno, que se aleje de perspectivas de integración y opte por soluciones restrictivas en términos de seguridad, puede conducir a un aumento de actividades violentas de racismo y xenofobia, sobre todo si se tiene en cuenta que es también una realidad la existencia de una criminalidad específica relacionada con algunos colectivos de inmigrantes que lógicamente generan actitudes de rechazo entre la población.

16. Existe una abundante investigación realizada en torno a las identidades colectivas en cuanto a las funciones intelectuales y emocionales que cumplen los sentimientos de identidad; los contenidos que caracterizan las señas de identidad, y la relación que existe entre determinadas producciones sociales de identidad y el aliento de dinámicas que desembocan en la violencia política, manifestación patológica y desviada de una identidad colectiva.

17. Actualmente está creciendo el papel que adquieren las identidades colectivas en la vida de las personas, paralelamente al decrecimiento constatado de las posibilidades de expresión para las identidades individuales, cada vez más sofocadas y constreñidas por la prepotencia de las Instituciones y la burocratización y deshumanización de las relaciones sociales.

18. El mantenimiento de una identidad colectiva —que proporciona un grupo de pertenencia y unos valores de referencia— genera tensiones intergrupales necesariamente. Los efectos negativos más leves de las identidades colectivas son la producción de estereotipos, unos positivos (referidos a los "nuestros") y otros negativos (referidos a los de

"otros"). Los efectos más graves son las discriminaciones, que pueden objetivarse a nivel jurídico y sobre todo el paso a la utilización de la violencia contra los "otros".

19. De los estudios efectuados sobre la vinculación entre la producción de identidades colectivas, consecuentes al desarrollo del Estatuto de las Autonomías en España, y el desarrollo de actitudes etnocéntricas, estereotipadas y discriminatorias, se deducen los siguientes datos:

- Un aumento del etnocentrismo y correlativamente del exocentrismo (es decir, la tendencia a valorar bien la propia comunidad y menos bien o mal a las otras).
- Las actividades prejuiciosas de unas Autonomías sobre otras o hacia España como entidad han crecido y se han radicalizado más.
- Los mayores índices de prejuicio etnocéntrico se dan desde y hacia Cataluña y el País Vasco.
- En las generaciones juveniles se está observando un crecimiento en la predisposición a solucionar los conflictos políticos recurriendo a la violencia.
- La conformación de mentalidades autoritarias y proclives a comportamientos agresivos se produce en escolares entre 7 y 14 años.

20. La violencia política juvenil, como manifestación grave de una identidad colectiva, está actualmente localizada en el País Vasco donde supone un fenómeno singular, expresión de la actividad violenta del abertzalismo radical vinculado a Jarrai, organización del complejo de apoyo a ETA. Su finalidad última es justificar las acciones de la banda terrorista, empleando tácticas de lucha callejera que constituyen estratégicamente un complemento del resto de los frentes de lucha.

21. Como expresión de la juventud radical vasca, constituye una violencia política y no social, como indican todos los parámetros asociados a su estudio y particularmente estas notas:

- La fuerte preparación ideológica de sus miembros y gran politización.

- Inexistencia de fenómenos de paro y marginalidad.
- La pertenencia a la comunidad nacionalista y el bilingüismo.
- No se da la disidencia hacia el interior de los mismos.

22. Presenta una tipología variada de acciones violentas callejeras contra una multiplicidad de objetivos, desde entidades bancarias hasta sedes políticas pasando por instalaciones de las Fuerzas de Seguridad, transportes públicos y mobiliario urbano. Este tipo de violencia genera un coste económico a la sociedad muy superior al producido por los atentados de la propia ETA (más de 14.000 millones de pesetas). Sus consecuencias no sólo son económicas, sino sociales, políticas y hasta autoorganizativas, en cuanto constituyen la cantera de la que se alimenta la recluta para los comandos armados.

23. La conclusión final no puede ser otra que una ratificación de la obtenida en foros anteriores sobre los orígenes y manifestaciones de la violencia juvenil: Se trata de un fenómeno multifactorial y pluridimensional. Por ello, y ante todo, el análisis de sus causas y los programas para prevenirla y erradicarla han de tener en cuenta estas características. Son necesarios planes integrales con desarrollos concretos de las Instituciones y operadores sociales implicados, puesto que el problema afecta a todos los ciudadanos, a toda la sociedad. Es precisa una acción conjunta e

interdisciplinar que trabaje esencialmente en el campo de la prevención.

En este sentido, la oferta social debe ser la de ofrecer al menor y a los jóvenes la posibilidad real de alcanzar su promoción integral como persona, primando la búsqueda de los aspectos positivos con los que los mismos cuentan, facilitando la adquisición de conductas prosociales. A este respecto, familia, escuela y medios audiovisuales deben recuperar su valor primario como factores claves de socialización.

24. Por último, una reflexión sobre el papel de la Guardia Civil y su presencia activa en Jornadas de este tipo. La misión de la Guardia Civil, como integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, entre ellos los menores, frecuentemente victimizados y los jóvenes violentos o marginados. Como actor social, la Guardia Civil asume su rol más conocido como ejecutora y aplicadora del ordenamiento jurídico vigente. Pero se trata solo de un medio para lograr aquel fin último, superior, y para ello es preciso conocer y entender los problemas sociales, sus causas y sus dimensiones. Por ello es positivo que la Guardia Civil esté presente, participe en foros donde se explore y analice el problema de la violencia y la juventud. Porque, como aquí se ha dicho, hablar de la violencia es comenzar a entender y a vencer la violencia.

LA IMAGEN DE LA GUARDIA CIVIL A FINALES DEL SIGLO XX

EDUARDO V. RALDUA MARTIN

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología
por la Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCION

Durante los últimos ciento cincuenta años la Guardia Civil ha estado al servicio de España. No obstante, las difíciles situaciones sociopolíticas por las que ha pasado el país a lo largo de esos años han llevado en demasiadas ocasiones a utilizar esta institución como fuerza y ornato del poder político, incidiendo obviamente en las distintas imágenes de la Guardia Civil que la población española ha acumulado en su memoria colectiva.

Los cambios económicos, políticos y sociales acaecidos durante las últimas décadas en España han asentado el sistema político democrático vigente hoy, exigiendo numerosas modificaciones en la administración policial hasta conseguir la implantación de un servicio público que salvaguarde los derechos y las libertades de todos los ciudadanos.

En democracia, la labor de las instituciones requiere una gran dosis de legitimidad, que en este caso se alimenta especialmente de los comportamientos cotidianos de los guardias civiles. Estos funcionarios se convierten en verdaderos emisores de imagen de la Guardia Civil, cuyo eco es recogido y difundido por los medios de comunicación audiovisuales de masas.

La imagen de la institución policial es vital para el cumplimiento de las funciones que le son encomendadas. Es decir, la imagen, como representación mental de una realidad, es capaz de influir en los comportamientos sociales del ciudadano. Por tanto, una buena imagen se traducirá en un aumento de la participación ciudadana y de la confianza en la institución. Garantizándose así el éxito de la misión confiada a esta fuerza de seguridad.

Ahora bien, queda por desentrañar de forma objetiva cuál es la imagen que los españoles se han forjado de la Guardia Civil en estos últimos años, lo que voy a tratar a continuación.

IMAGEN GLOBAL DE LA GUARDIA CIVIL

Para analizar la imagen de la Guardia Civil a finales del siglo XX he explotado los datos obtenidos de la encuesta "Delincuencia, seguridad ciudadana e imagen de la policía", realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en abril de 1995.

Como paso previo, es conveniente asegurarse si la encuesta cumple los requisitos necesarios para dotar de cientificidad a toda investigación sociológica. El reconocido prestigio del Centro de Investigaciones Sociológicas y la ficha técnica de la encuesta aportan la suficiente seriedad para pasar a realizar su análisis.

De todas formas, conviene recordar que el ámbito de la encuesta es nacional para un universo de mujeres y hombres mayores de 18 años. El tamaño de la muestra se ha realizado en los municipios de 30.000 habitantes y más, salvo en las áreas metropolitanas de Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla y Valencia, en las que se han incluido la totalidad de los municipios. Esta última limitación referente al

tamaño del municipio resta una interesante información sobre las opiniones de los residentes en las áreas rurales, importantes usuarios del servicio policial de la Guardia Civil.

Operativizar la medición de la imagen de una institución es una tarea compleja en la que se abren muchas posibilidades, entre las que el investigador elige las más oportunas. En este caso se han utilizado ocho indicadores que vienen a configurar la imagen del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y la Policía Municipal. Para realizar la medición se utiliza una escala del 1 al 10, en la que 1 significa "muy poco" y el 10 "mucho". De esta forma, toda puntuación que supere el 5,50 es considerada como un "aprobado".

Siguiendo este criterio se puede constatar que las tres instituciones policiales gozan de una buena imagen en opinión de los españoles, como refleja la Tabla 1. Las preguntas del cuestionario utilizado en esta encuesta no están diseñadas para realizar comparaciones entre las puntuaciones obtenidas por los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad, sin embargo, la comparación es tentadora. La Guardia Civil saca las mayores puntuaciones, salvo en lo que se refiere a la imagen de moderna en manos del Cuerpo Nacional de Policía, en mi opinión debido a ese marcado rasgo tradicional de la Guardia Civil.

TABLA 1

IMAGEN* QUE TIENEN LOS ESPAÑOLES DEL CUERPO NACIONAL DE POLICIA,
LA GUARDIA CIVIL Y LA POLICIA MUNICIPAL

	C.N. Policía	Guardia Civil	Policía Municipal
Respetuosa de los derechos de los ciudadanos.....	6,42	6,52	6,11
Defensora del ejercicio de las libertades públicas...	6,38	6,50	6,05
Eficaz en la persecución del delito	6,25	6,76	5,63
Profesional y competente	6,56	6,89	5,96
Moderna	6,41	6,16	6,06
Imparcial en sus actuaciones	6,08	6,31	5,80
Respetuosa en su trato con el ciudadano	6,54	6,59	6,22
Receptiva a las demandas de los ciudadanos	6,21	6,43	5,92

Elaboración propia. Fuente: *Centro de Investigaciones Sociológicas* (1995), estudio 2.152.

* Se utiliza una escala de 1 a 10, en la que 1 significa "muy poco" y el 10 "mucho".

Valiéndome de los dos indicadores que mayor puntuación saca cada fuerza o cuerpo de seguridad, voy a determinar sus atributos más sobresalientes.

Así, la Guardia Civil ofrece una imagen en la que impera la profesionalidad y la competencia (6,89) y la eficacia en la persecución del delito (6,76). El Cuerpo Nacional de Policía es percibido también como una organización profesional y competente (6,56) y respetuosa en el trato con el ciudadano (6,54). La Policía Municipal presenta una imagen en la que predomina el respeto en el trato con el ciudadano (6,22) y el respeto de los derechos de los ciudadanos (6,11).

Con el fin de profundizar el estudio de estas opiniones, voy a tomar los resultados obtenidos por la Guardia Civil en los ocho indicadores tratados y cruzarlos con importantes variables como el género, la edad, el nivel de estudios, la actividad, la clase social, la ideología, y el tamaño del municipio. De esta forma se podrán obtener mayores elementos de juicio para valorar la imagen de la Guardia Civil.

EL RESPETO DE LOS DERECHOS Y LA DEFENSA DE LAS LIBERTADES

Saber lo que opinan los españoles sobre el grado en el que la Guardia Civil respeta los derechos y defiende las libertades de los ciudadanos es de suma importancia en el orden democrático. Las puntuaciones obtenidas en estos dos indicadores son relativamente altas, al estar por encima del 6,50 como muestra la Tabla 2.

Si bien el género no registra diferencia significativa alguna, la variable edad muestra cómo las puntuaciones más altas son concedidas por los mayores de 50 años. Por el contrario, los encuestados con un mayor nivel de estudios son los que dan las notas más bajas. En cuanto a la actividad realizada, los inactivos (pensionistas y personas que se dedican a sus labores) son los que más puntuación ofrecen. En la variable clase social no se observan grandes variaciones, aunque es digno de mención las bajas notas de la clase

social media-media y media-alta. En la ideología aparecen ciertas diferencias, cuyo dato más significativo es la buena puntuación que conceden los afines a la derecha. El tamaño del municipio tampoco establece grandes variaciones, sólo señalar que los residentes en municipios de 100.001 a 400.000 habitantes son los que menos puntuación dan.

Los encuestados más exigentes en cuanto al respeto de los derechos y la defensa de las libertades son los jóvenes de 18 a 29 años, los estudiantes y aquellos que declaran tener una ideología de izquierda.

LA EFICACIA, LA PROFESIONALIDAD Y LA COMPETENCIA

La eficacia en la persecución del delito así como la profesionalidad y la competencia de las actuaciones de la Guardia Civil son otros dos indicadores muy importantes para configurar la imagen de esta institución, sobre todo cuando la impunidad en la que quedan algunos delincuentes es considerada como una verdadera lacra del sistema jurídico-penal actual.

La Tabla 3 informa que la Guardia Civil consigue las puntuaciones más altas en estos dos indicadores. Los mayores de 40 años, los que menor nivel de estudios han alcanzado, los pensionistas y las personas que se dedican a sus labores, los encuestados que pertenecen a la clase social media-baja, los de ideología de derecha, y los residentes en municipios de más de 1.000.000 de habitantes son los que más puntuación dan.

Además de jóvenes y estudiantes, los diplomados y licenciados universitarios son especialmente críticos en cuanto a la eficacia en la persecución del delito por parte de la Guardia Civil. Por otro lado, conviene señalar que los hombres otorgan un reconocimiento algo mayor a esta labor que las mujeres. Paradójicamente, los residentes en las grandes ciudades, espacio en el que actúa preferentemente el Cuerpo Nacional de Policía, conceden las mayores puntuaciones en la variable tamaño del municipio.

TABLA 2

IMAGEN* QUE TIENEN LOS ESPAÑOLES EN CUANTO AL RESPETO DE LOS DERECHOS
Y LA DEFENSA DE LAS LIBERTADES POR LA GUARDIA CIVIL

	El respeto de los derechos	La defensa de las libertades
Total	6,52	6,50
Género		
Hombre	6,52	6,50
Mujer	6,52	6,50
Edad		
18-29	5,89	5,93
30-39	6,17	6,13
40-49	6,48	6,51
50-59	7,01	6,87
60-69	7,21	7,23
+ 70	7,47	7,36
Estudios		
Sin estudios	7,37	7,30
Est. primarios	6,75	6,71
B. Sup./F. Pro.	6,17	6,22
Diplom./Licen.	6,00	5,97
Actividad		
Trabaja	6,35	6,29
Pensionista	7,20	7,13
Parado	6,12	6,15
Estudiante	5,73	5,83
Sus labores	6,85	6,86
Clase social		
Alta	6,79	6,79
Media-alta	6,49	6,45
Media-media	6,44	6,43
Media-baja	6,66	6,59
Baja	6,63	6,72
Ideología		
Izquierda	5,92	5,84
Centro	6,59	6,58
Derecha	7,23	7,30
Tamaño municipio		
10.001 a 50.000 h.	6,69	6,74
50.001 a 100.000 h.	6,69	6,65
100.001 a 400.000 h.	6,32	6,27
400.001 a 1.000.000 h.	6,61	6,59
Más de 1.000.000 h.	6,62	6,61

Elaboración propia. Fuente: *Centro de Investigaciones Sociológicas* (1995), estudio 2.152.

* Se utiliza una escala de 1 a 10, en la que 1 significa "muy poco" y el 10 "mucho".

TABLA 3
IMAGEN* QUE TIENEN LOS ESPAÑOLES EN CUANTO A LA EFICACIA
EN LA PERSECUCION DEL DELITO, PROFESIONALIDAD Y
COMPETENCIA DE LA GUARDIA CIVIL

	Eficacia perse- cución delito	Profesional y competente
Total	6,76	6,88
Género		
Hombre	6,79	6,93
Mujer	6,72	6,83
Edad		
18-29	6,25	6,30
30-39	6,46	6,61
40-49	6,77	6,88
50-59	7,05	7,24
60-69	7,41	7,55
+ 70	7,41	7,57
Estudios		
Sin estudios	7,44	7,49
Est. primarios	6,99	7,02
B. Sup./F. Pro.	6,42	6,66
Diplom./Licen.	6,27	6,53
Actividad		
Trabaja	6,60	6,73
Pensionista	7,34	7,47
Parado	6,51	6,63
Estudiante	6,05	6,27
Sus labores	6,97	7,04
Clase social		
Alta	6,71	6,90
Media-alta	6,65	6,97
Media-media	6,67	6,76
Media-baja	6,97	7,09
Baja	6,79	6,99
Ideología		
Izquierda	6,38	6,36
Centro	6,77	6,94
Derecha	7,43	7,60
Tamaño municipio		
10.001 a 50.000 h.	6,77	6,90
50.001 a 100.000 h.	6,69	6,92
100.001 a 400.000 h.	6,60	6,69
400.001 a 1.000.000 h.	6,80	6,91
Más de 1.000.000 h.	7,03	7,15

Elaboración propia. Fuente: *Centro de Investigaciones Sociológicas* (1995), estudio 2.152.

* Se utiliza una escala de 1 a 10, en la que 1 significa "muy poco" y el 10 "mucho".

LA MODERNIDAD DE LA INSTITUCION Y LA IMPARCIALIDAD DE LAS ACTUACIONES

La modernidad de la institución, entendiendo como tal la capacidad de la organización para adaptarse a una realidad social cambiante, junto con la imparcialidad que debe presidir toda actuación de la Guardia Civil, son otros dos indicadores de gran provecho para esta investigación.

La Tabla 4 muestra las notas más bajas conseguidas por la Guardia Civil, no obstante, están muy por encima del aprobado.

Una vez más no se advierten diferencias entre hombres y mujeres. La variable edad sigue siendo muy discriminante debido a que los menores de 39 años son los que dan las notas más bajas. Los encuestados sin estudios o los que han alcanzado el nivel de estudios primarios son los que más premian esta labor. Los inactivos son una vez más los que mayor puntuación conceden en la variable actividad realizada. Las clases sociales media-alta y media-media son las menos dispuestas a reconocer a esta fuerza de seguridad como moderna e imparcial en sus actuaciones. En cuanto a la ideología, los que se identifican con la derecha siguen dando notas altas a la Guardia Civil. El tamaño del municipio tiene cierta influencia en la imagen de moderna, ya que las notas más bajas aparecen en los municipios de 10.001 a 50.001 habitantes y en los mayores de 1.000.000 de habitantes. Las puntuaciones más bajas respecto a la imparcialidad de las actuaciones surgen en los municipios de 100.001 a 400.000 habitantes.

Por otro lado, conviene indicar que la opinión de los diplomados y licenciados universitarios así como la de los estudiantes registran unas notas que están por debajo del aprobado.

EL TRATO RECIBIDO Y LA RECEPTIVIDAD DE LAS DEMANDAS DE LOS CIUDADANOS

El trato recibido por los ciudadanos y la receptividad de las demandas de los ciudada-

nos son otros dos indicadores muy interesantes en la determinación de la imagen de la Guardia Civil, al estar especialmente vinculados con las relaciones que mantiene dicha institución con la comunidad a la que tiene que ofrecer el servicio público.

La Tabla 5 muestra las altas puntuaciones conseguidas. Entre hombres y mujeres no se advierten diferencias sustantivas dignas de mención. En la variable edad, los menores de 39 años siguen dando las notas más bajas. Lo mismo ocurre con los que mayor nivel de estudios han alcanzado, cuya puntuación es también la más baja. Los inactivos conceden las notas más altas en cuanto se refiere a la actividad ejercida por los encuestados, los estudiantes las más bajas. Respecto a la clase social, no se aprecian grandes variaciones, aunque los más exigentes son los que pertenecen a la clase social media-media.

Los encuestados identificados con la derecha son una vez más los que más puntuación otorgan. En cuanto al tamaño del municipio, no se advierten diferencias significativas, ahora bien, las notas más bajas las otorgan los residentes en los municipios de 100.001 a 400.000 habitantes.

Por todo ello podemos concluir diciendo que la imagen de la Guardia Civil es muy buena. Entre los ciudadanos encuestados, los más jóvenes, los estudiantes y los que más estudios han alcanzado esperan algo más de esta fuerza de seguridad.

EL PRESTIGIO DE LA GUARDIA CIVIL

Para coronar este estudio sobre la imagen de la Guardia Civil a finales del siglo XX, voy a tratar de investigar el grado de prestigio que reconocen los españoles a esta institución.

El cuestionario utilizado por la encuesta que vengo tratando me va a facilitar la comparación del prestigio social que se reparten los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad, gracias a la pregunta explícita sobre cuál de entre ellos es el que goza de mayor prestigio.

TABLA 4
IMAGEN* QUE TIENEN LOS ESPAÑOLES EN CUANTO A LA MODERNIDAD
DE LA INSTITUCION Y LA IMPARCIALIDAD DE LAS
ACTUACIONES DE LA GUARDIA CIVIL

	Moderna	Imparcial
Total	6,16	6,30
Género		
Hombre	6,16	6,31
Mujer	6,16	6,30
Edad		
18-29	5,60	5,65
30-39	5,76	5,93
40-49	6,18	6,34
50-59	6,61	6,73
60-69	6,87	7,03
+ 70	6,90	7,30
Estudios		
Sin estudios	6,87	7,10
Est. primarios	6,45	6,59
B. Sup./F. Pro.	5,93	5,92
Diplom./Licen.	5,42	5,73
Actividad		
Trabaja	5,95	6,10
Pensionista	6,73	6,99
Parado	5,89	5,90
Estudiante	5,48	5,49
Sus labores	6,53	6,72
Clase social		
Alta	6,63	6,72
Media-alta	5,96	6,26
Media-media	6,07	6,20
Media-baja	6,32	6,49
Baja	6,61	6,47
Ideología		
Izquierda	5,55	5,67
Centro	6,28	6,35
Derecha	6,51	7,03
Tamaño municipio		
10.001 a 50.000 h.	6,01	6,41
50.001 a 100.000 h.	6,51	6,47
100.001 a 400.000 h.	6,09	6,11
400.001 a 1.000.000 h.	6,46	6,48
Más de 1.000.000 h.	6,04	6,39

Elaboración propia. Fuente: *Centro de Investigaciones Sociológicas* (1995), estudio 2.152.

* Se utiliza una escala de 1 a 10, en la que 1 significa "muy poco" y el 10 "mucho".

TABLA 5
IMAGEN* QUE TIENEN LOS ESPAÑOLES EN CUANTO AL TRATO
RECIBIDO POR LA GUARDIA CIVIL Y AL GRADO DE RECEPTIVIDAD
DE LAS DEMANDAS DE LOS CIUDADANOS

	Trato respetuoso	Receptiva demandas ciudadanos
Total	6,59	6,43
Género		
Hombre	6,57	6,44
Mujer	6,61	6,42
Edad		
18-29	5,82	5,85
30-39	6,30	6,09
40-49	6,65	6,41
50-59	7,05	6,90
60-69	7,39	7,13
+ 70	7,45	7,20
Estudios		
Sin estudios	7,49	7,21
Est. primarios	6,84	6,57
B. Sup./F. Pro.	6,20	6,16
Diplom./Licen.	6,02	6,05
Actividad		
Trabaja	6,42	6,25
Pensionista	7,32	7,06
Parado	6,21	6,14
Estudiante	5,63	5,63
Sus labores	6,94	6,77
Clase social		
Alta	6,85	6,40
Media-alta	6,57	6,47
Media-media	6,47	6,36
Media-baja	6,78	6,56
Baja	6,90	6,41
Ideología		
Izquierda	6,08	5,94
Centro	6,63	6,46
Derecha	7,25	7,16
Tamaño municipio		
10.001 a 50.000 h.	6,68	6,53
50.001 a 100.000 h.	6,71	6,51
100.001 a 400.000 h.	6,38	6,22
400.001 a 1.000.000.	6,68	6,63
Más de 1.000.000 h.	6,79	6,59

Elaboración propia. Fuente: *Centro de Investigaciones Sociológicas* (1995), estudio 2.152.

* Se utiliza una escala de 1 a 10, en la que 1 significa "muy poco" y el 10 "mucho".

Presento los resultados utilizando las cuatro categorías siguientes: el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, Otros Cuerpos —en los que incluyo la Policía Municipal, los Mossos de Esquadra y la Ertzaintza—, y por último, los encuestados que optan por el no sabe o no contesta.

A la hora de interpretar estos resultados el lector lo debe hacer con sumo cuidado, especialmente en lo que se refiere a las distintas categorías de la variable comunidad autónoma ya que algunas categorías contienen muy pocos casos, lo que les resta representatividad. No olvide, igualmente, que las policías de las comunidades autónomas (Cataluña y País Vasco) sólo han recibido la valoración de su propia comunidad.

En conjunto, los españoles piensan que la Guardia Civil goza de un mayor prestigio (35,3 por 100), seguido del Cuerpo Nacional de Policía (33,2 por 100), y en tercer lugar se sitúan los Otros Cuerpos (15,1 por 100). Por otro lado, el porcentaje de españoles partidarios en sus opiniones de que todos gozan del mismo prestigio (10,2 por 100) es también importante, como se puede observar en la Tabla 6.

De todas formas, no todo el mundo tiene la misma opinión. Por ejemplo, los hombres conceden más prestigio a la Guardia Civil que las mujeres. Estas últimas optan más por el Cuerpo Nacional de Policía, los Otros Cuerpos y a todos por igual.

Los encuestados más jóvenes y los de mayor edad son los que más contribuyen en la atribución del prestigio a la Guardia Civil. El Cuerpo Nacional de Policía y los Otros Cuerpos reciben un apoyo especial de los grupos de edad adultos, singularmente de los españoles que tienen de 30 a 50 años. Los que optan en mayor medida por asignar el prestigio a todos por igual son los de mayor edad.

La variable nivel de estudios muestra también unas interesantes variaciones. En este caso, los encuestados que han alcanzado el título de bachiller superior o formación profesional contribuyen en gran medida al prestigio reconocido a la Guardia Civil. El Cuerpo Nacional de Policía recibe un mayor apoyo de

los que han alcanzado el nivel de educación primaria y de los diplomados y licenciados universitarios. Estos últimos son también muy partidarios del prestigio en manos de los Otros Cuerpos. Los que no tienen estudios optan curiosamente por atribuir en gran medida el mismo prestigio a todos por igual o bien no contestar la pregunta.

Los ocupados y los estudiantes prefieren otorgar un mayor prestigio al Cuerpo Nacional de Policía. Los pensionistas se decantan por la Guardia Civil, las personas que se dedican a sus labores son las que más contribuyen en los encuestados que optan por distribuir el prestigio a todos por igual, y los parados nutren de forma ostensible el grupo de los que atribuye el mayor prestigio a los Otros Cuerpos.

Los encuestados que pertenecen a la clase social alta participan en gran medida al prestigio del Cuerpo Nacional de Policía. La Guardia Civil recibe su mayor contribución de la clase media-baja. Los Otros Cuerpos reciben un significativo apoyo de las tres categorías de la clase media. La clase alta y la clase baja participan significativamente en la atribución del prestigio a todos por igual.

La ideología es una de las variables que más discrimina la opinión de los españoles respecto a la fuerza o cuerpo de seguridad que goza de más prestigio.

Los que se autoposicionan en la izquierda participan más en otorgar el mayor prestigio al Cuerpo Nacional de Policía, los de centro son partidarios de los Otros Cuerpos, y los de derecha se decantan por la Guardia Civil.

El tamaño del municipio introduce también variaciones en la distribución del prestigio. Los Otros Cuerpos se nutren principalmente de los residentes en ciudades de 100.001 a 1.000.000 de habitantes, la Guardia Civil de los núcleos urbanos más grandes, el Cuerpo Nacional de Policía de los residentes en ciudades de 50.001 a 400.000 habitantes, y aquellos encuestados residentes en los núcleos más pequeños optan de forma significativa por conceder el prestigio a todos por igual.

TABLA 6
OPINION DE LOS ESPAÑOLES SOBRE QUE CUERPO O FUERZA DE SEGURIDAD GOZA DE
MAYOR PRESTIGIO EN 1995 SEGUN DISTINTAS VARIABLES (%)

	C. N. Policia	Guardia Civil	Otros Cuerpos	Todos por igual	No sabe No contesta
Total	33,2	35,3	15,1	10,2	6,1
Género					
Hombre	32,6	39,1	14,6	9,1	4,3
Mujer	33,6	31,7	15,5	11,4	7,8
Edad					
18-29	35,2	37,0	16,4	7,1	4,2
30-39	36,4	31,0	17,4	10,1	5,2
40-49	34,7	32,0	17,5	10,9	4,8
50-59	31,4	36,3	14,6	11,7	5,9
60-69	29,1	37,5	10,7	13,1	9,7
+ 70	27,5	39,2	10,5	12,1	10,5
Estudios					
Sin estudios	26,7	33,2	10,3	17,5	12,3
Est. primarios	34,2	34,7	13,8	11,0	6,3
B. Sup./F. Pro.	30,9	39,1	16,2	9,5	4,3
Diplom./Licen.	35,2	34,1	19,3	6,7	4,8
Actividad					
Trabaja	35,1	34,3	15,7	9,8	5,1
Pensionista	28,4	39,8	12,0	10,8	9,0
Parado	32,7	34,6	20,0	7,9	4,9
Estudiante	39,6	35,6	15,5	6,0	3,2
Sus labores	31,8	32,3	13,9	14,5	7,4
Clase social					
Alta	39,5	25,6	4,0	14,5	16,4
Media-alta	33,3	36,8	15,8	10,1	4,1
Media-media	33,5	33,5	15,5	10,8	6,7
Media-baja	31,6	39,9	15,4	8,1	5,0
Baja	32,5	35,9	11,5	14,4	5,7

TABLA 6 (Continuación)

	C. N. Policia	Guardia Civil	Otros Cuerpos	Todos por igual	No sabe No contesta
Ideología					
Izquierda	37,6	30,5	20,3	7,3	4,2
Centro	34,4	37,1	13,0	10,4	5,1
Derecha	27,3	52,7	8,4	8,3	3,3
Tamaño municipio					
10.001 a 50.000 h.	27,5	34,6	16,2	14,1	7,5
50.001 a 100.000 h.	34,7	28,3	12,7	17,1	7,3
100.001 a 400.000	36,2	33,3	17,4	7,6	5,5
400.001 a 1.000.000 h.	30,0	39,3	21,6	8,5	5
Más de 1.000.000 h.	32,8	40,8	16,1	5,9	4,4
Comunidad autónoma					
Andalucía	32,2	48,3	5,7	11,2	2,7
Aragón	38,1	10,7	2,4	21,4	27,4
Asturias	54,7	26,3	6,3	9,5	3,2
Baleares	41,5	19,5	14,6	4,9	19,5
Canarias	32,4	59,5	6,3	0,0	1,8
Cantabria	50,0	37,5	4,2	8,3	0,0
Castilla-La Mancha	26,8	37,5	1,8	30,4	1,8
Castilla-León	32,0	33,3	7,3	22,0	5,3
Cataluña	29,8	22,2	20,7	15,5	11,7
Com. Valenciana	32,5	44,0	9,8	7,5	6,2
Extremadura	45,7	45,7	2,9	2,9	2,9
Galicia	58,2	29,5	3,3	4,9	4,1
Madrid	37,1	43,5	11,0	5,6	2,7
Murcia	23,2	61,0	3,7	3,7	8,5
Navarra	33,3	20,8	29,2	16,7	0,0
País Vasco	6,0	3,7	78,3	7,2	4,8
Rioja	62,5	18,7	18,7	0,0	0,0

Elaboración propia. Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (1995), estudio 2.152.

He agrupado las comunidades autónomas en cuatro clases con el fin de hacer más inteligible los resultados obtenidos. El primer grupo se caracteriza por registrar un alto porcentaje en la categoría que atribuye el prestigio a todos por igual. Este es el caso de Castilla-La Mancha, Castilla-León y Aragón. En esta última comunidad autónoma aparece una cifra muy elevada de los que no saben o no contestan, que influye en el pobre resultado conseguido por la Guardia Civil en comparación con la media obtenida en el conjunto del Estado.

El segundo grupo está formado por las comunidades que registran un alto porcentaje de opiniones favorables al mayor prestigio del Cuerpo Nacional de Policía. Estas son Asturias, Cantabria, Galicia, Baleares y La Rioja. Las dos últimas comunidades otorgan a su vez un ostensible prestigio a los Otros Cuerpos.

El tercer grupo destaca por el alto porcentaje de encuestados que optan por conceder el mayor prestigio a la Guardia Civil. Está compuesto por las comunidades de Andalucía, Comunidad Valenciana, Madrid, Canarias y Murcia. En las dos últimas comunidades autónomas, los resultados son sobresalientes.

En el cuarto grupo reúno los casos más heterogéneos, es decir, la descomunal decantación del País Vasco por los Otros Cuerpos, el singular reparto en Navarra entre el Cuerpo Nacional de Policía y los Otros Cuerpos, el difícil contexto competitivo de Cataluña, y finalmente la extraordinaria igualdad entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil en Extremadura.

De todo lo anteriormente tratado, puedo concluir afirmando que la Guardia Civil goza de una muy buena imagen entre los españoles, quienes reconocen además un gran prestigio social a esta institución.

POLICIA Y SOCIEDAD EN EL SIGLO XXI

ALBERT J. REISS, Jr.
Profesor de la Universidad de Yale

INTRODUCCION

Si hemos de plantearnos la policía del futuro, debemos prever los cambios que afectarán a la sociedad del futuro y pensar en cómo deberán organizarse las fuerzas del orden. Todo esto será difícil para cualquier estado soberano, especialmente aquellos en los que conviven una diversidad de culturas y de organizaciones. En este proceso habrá que incluir la historia de cada país. Lo que aquí propongo es analizar algunas de las condiciones y cambios que se darán en las sociedades contemporáneas occidentales que afectarán a las policías de las comunidades en la mayor parte de países en las próximas décadas. Mi objetivo principal es analizar la rutina policial de la vida cotidiana. Voy a limitar mi exposición a los siguientes cambios:

1. El continuo crecimiento y adaptación de las técnicas informativas.
2. El conocimiento del crimen transnacional y de las redes criminales.
3. La demanda de conciencia cívica.
4. El crecimiento y desarrollo de la seguridad privada.
5. Las innovaciones de la policía.

CRECIMIENTO Y ADAPTACION DE LAS TECNICAS INFORMATIVAS

El crecimiento de las técnicas informativas en el siglo XX ha tenido enormes implicaciones para la policía hasta el punto de que por su causa, fundamentalmente, se ha alterado el control y la gestión policial. En cualquier organización contemporánea las técnicas

informativas se han convertido rápidamente en la principal fuente de recursos para los mandos policiales, sobre todo a partir de la revolución en las comunicaciones, de la electrónica y de la recuperación de la información. El teléfono, los transmisores y los computadores son el corazón de la *policía reactiva* contemporánea ya que permiten una rápida movilización de la policía por parte de los ciudadanos y centralizar el control de los mandos policiales. Los radiorreceptores permiten el contacto directo de cada agente dentro de la señal de radio (1). Los mensajes por computador se han convertido en uno de los métodos más importantes para desplegar patrullas policiales. Asimismo, el almacenamiento y recuperación de la información es la base de la *policía proactiva*. El almacenamiento, recuperación y procesamiento de la información a partir de muchas fuentes diferentes facilita la aprehensión de ofensores y el despliegue de estrategias más efectivas para prevenir la victimización por crímenes.

Maximizar el uso de la información policial requiere algunos cambios importantes en la estructura y funcionamiento de las organizaciones policiales. Esto incluye también cambios en la recogida y almacenamiento de la información, el acceso a la misma y su procesamiento. Tres de los cambios más importantes son analizados a continuación.

El primer cambio importante se refiere a la recogida y entrada de información en las bases de datos de manera que sea accesible rápidamente en toda la red (on-line) a quien esté autorizado a acceder a ella y a utilizarla. Conseguir este objetivo requiere realizar otros cambios, y no es el menor de ellos cambiar quién está autorizado a introducir un ítem de información, cuándo y qué control debe ejercerse sobre esa entrada. Actualmente, la estructura jerárquica de las organizaciones policiales, la tecnología disponible para la recogida de datos y la limitada formación recibida por muchos responsables de esta recogida restringe, en la práctica, la entrada de información en muchas organizaciones policiales. Estas podrían aprender provechosamente de cómo otras organizaciones recogen e introducen información para poderla

tener accesible rápidamente. Muchos de esos sistemas, usados normalmente por instituciones gubernamentales y financieras, se han puesto en práctica parcialmente en algunos departamentos policiales. Dado que en la mayoría de los casos los mayores retrasos se producen al introducir la información para su uso "on-line", una tarea importante para las organizaciones policiales que buscan aumentar el uso de la información, debe ser conseguir reducir estos retrasos. Las organizaciones policiales en el futuro necesitarán dedicar más recursos a la recogida y entrada de información en una base de datos computerizada para que diferentes usuarios puedan disponer de ella de inmediato (2).

Un cambio muy relacionado con lo anterior es la inclusión de datos no relacionados con la seguridad ciudadana en las bases de datos de acceso inmediato. El no menos importante de éstos es la información sobre la comunidad y los recursos que se tienen para tratar los temas que provocan la atención de la policía. En un sistema de datos ideal, sería posible que los policías individuales se conectarán con la comunidad y con las agencias de servicios sociales usando el sistema informático. El éxito de los esfuerzos en policía comunitaria y en resolución de problemas, dependería de esa información. Los retrasos en el desarrollo y facilitación del acceso a los servicios no policiales puede ser vital para reducir la demanda de servicios policiales. Las organizaciones policiales del futuro necesitan incluir mucha más información sobre la ciudadanía de lo que corrientemente se recoge en la mayoría de las organizaciones policiales occidentales. Quizá alguno de los éxitos de la policía japonesa y otras organizaciones policiales del Extremo Oriente son su concepción de las Comisarías ("Police Box") como una unidad de organización y la visita regular de sus policías a todas las viviendas para recoger información y buscar la cooperación ciudadana y su apoyo a la policía.

Frecuentemente hay resistencia a introducir información en una base de datos porque existe el fuerte convencimiento de que es información que no se debe compartir. Hay dos causas principales de resistencia. Una es

la tendencia de los policías o de las unidades a tratar la información como si fuera de dominio privado. Otra más es el crédito que se pueda deducir del trabajo basado en esa información. Este es especialmente el caso del trabajo de los investigadores, pero frecuentemente incluye también a los policías de patrulla que se reservan sus fuentes de información, y especialmente a sus informadores. Una razón significativa para el fracaso en la resolución de muchos delitos es precisamente la especialización de las diferentes unidades en la recogida de informaciones y la ausencia de intercambio de esa información. La policía del futuro, orientada a la resolución de problemas, requiere la inclusión sistemática de diversos tipos de información de diferentes fuentes, internas y externas, a las organizaciones policiales.

Un segundo cambio importante comporta cambios en el control de las organizaciones, que junto con la especialización en tareas entre unidades y equipos crea problemas de acceso a la información, puesto que como ya se ha dicho, cada uno guarda su base de datos. Además, el secretismo en la información sigue siendo una de las principales barreras a la resolución de problemas. Una policía del futuro, orientada a la resolución de problemas, debe asegurar el pleno acceso de todos a la información. El modelo de policía comunitaria adoptado en algunos países comporta el pleno acceso a la información por los policías individuales.

La cuestión del acceso separado surge cuando la información debe compartirse con otras naciones soberanas y con sus sistemas policiales de información. Normalmente esa información se comparte ampliamente a través de la cooperación entre agencias de inteligencia soberanas o a través de la Interpol. La Interpol es, sin embargo, un sistema de información relativamente limitado, dependiendo de la disposición de sus miembros a facilitar la información. El intercambio voluntario de información entre diferentes cuerpos policiales de diferentes países es el punto crucial de la Policía en la Unión Política Europea, puesto que la soberanía nacional sobre la información debe, necesariamente,

declinar en una Europa unificada, especialmente cuando adopte una Policía Unificada (Reiss, 1995: 231-32). El problema de la información criminal compartida es especialmente grave en los negocios y transacciones comerciales transnacionales. El tráfico de drogas, las armas mortíferas, los residuos contaminantes y los instrumentos de crédito plantean serios problemas para que la información entre los cuerpos policiales sea compartida, porque las naciones tienen diferentes inversiones en estos tipos de crímenes. El control de la criminalidad económica transnacional es particularmente problemático dado que para poder llevar a cabo un control policial eficaz es necesario compartir la información confidencial sobre las empresas (Reiss, 1993).

Quizá el cambio mayor que debe realizarse en la organización policial sea la forma en que se recoge y procesa la información para una *policía proactiva* y para la prevención del crimen. El centro tecnológico de la policía se encuentra, en el fondo, en la acumulación y la elaboración de información para ganar nueva información. A esto se le llama frecuentemente investigación. Dos tipos de investigación merecen especial atención porque son centrales en la dirección policial: experimentos y evaluación de programas. Podemos ilustrar su utilidad con dos ejemplos de los EEUU.

El Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los EEUU siempre proporciona ayuda para que seis departamentos de Policía de EEUU realicen experimentos aleatorios a gran escala que mejoren los métodos policiales de intervención para desalentar la violencia doméstica (Sherman, 1992). De gran interés resultó comprobar hasta qué punto el arresto disuadía del abuso repetido de la esposa. Sólo en uno de los experimentos hubo un efecto global disuasorio del arresto y en una ciudad se encontró que el arresto aumentaba la violencia de los hombres en paro que abusaban de sus esposas. Alguno de los métodos alternativos de trato policial, tales como el envío a consejeros matrimoniales, mostraron algún indicio de mejora en los abusos a las esposas, pero los resultados a largo plazo son indeterminados.

Se necesita más experimentación con diferentes tipos de intervenciones (3).

La evaluación de los programas policiales es más común que los experimentos aleatorios o casi experimentales. Ha habido numerosas evaluaciones de las experiencias y tácticas policiales en departamentos policiales urbanos de los EEUU. Algunas estrategias policiales muestran resultados positivos, mientras que otras producen resultados negativos. Entre los efectos positivos de las estrategias policiales están las que representan un aumento del esfuerzo ante el pequeño delito. Reiss (1985) por ejemplo concluyó que la vigilancia policial activa de pequeños delitos o delitos menores tuvo como efecto disminuir delitos mayores así como los pequeños delitos contra personas y contra objetos en Oakland (California). De manera parecida, Sampson y Cohen (1988) encontraron que la agresividad de las fuerzas del orden contra los delitos menores tenían un efecto significativo en la disminución de la tasa de robos. Por otra parte, Buerger (1991) llegó a la conclusión de que aproximadamente la mitad de los intentos de una unidad especial, RECAP, para resolver los problemas del delito menor en Minneapolis, tomando como objetivo muchas direcciones, tuvieron tantos fracasos como éxitos. Todavía tenemos que aprender qué sitios son los más favorables para intervenir en la reducción del pequeño delito. En conjunto, sin embargo, las evaluaciones revelan que las intervenciones policiales para reducir los delitos o la victimización tendrán más probabilidades de éxito cuando se utilice la investigación en la selección de los sitios de alto riesgo, víctimas o delincuentes para las intervenciones policiales específicas (Sherman, 1992).

En una reciente revisión (Reiss, 1994), en la que se pusieron de manifiesto diez estrategias policiales diferentes para la prevención del crimen: [1) aumentar la presencia visible; 2) aumentar las actividades encubiertas; 3) vigilancia; 4) inspección; 5) legitimar el uso de la autoridad y la fuerza, 6) resolución de disputas; 7) control del acceso; 8) recogida y análisis de datos de informaciones policiales; 9) enseñanza y difusión de las estrategias de

prevención del delito; 10) investigación y desarrollo de nuevas estrategias], se alcanzaron algunas conclusiones. Primero, no hay una estrategia o táctica policial efectiva general de prevención del delito. Si una estrategia o táctica funciona, lo hace sólo para uno o más delitos específicos, no para todos los delitos; algunas estrategias pueden reducir el nivel de un tipo dado de actividad criminal, mientras incrementan el de otros. Las estrategias policiales de *prevención* del delito deben dirigirse, por consiguiente, a delitos específicos con estrategias específicas. En segundo lugar, el efecto de la mayor parte de las estrategias policiales para prevenir el crimen está limitado a lugares y tácticas policiales específicos. Por ejemplo, el efecto de la presencia visible de oficiales aparece fundamentalmente por su visibilidad continua, una condición que ordinariamente no se satisface. O, por ejemplo, la vigilancia policial es por sí misma bastante limitada para la prevención de la mayoría de los delitos. Se obtiene mucho más éxito cuando está apoyada con medios tecnológicos de vigilancia. En tercer lugar, la efectividad de algunas estrategias es mayor para las agencias de seguridad privadas que para las públicas. Por ejemplo, las agencias de seguridad pública pueden controlar el acceso en un menor número de circunstancias que las privadas. Además, en la selección de estrategias de prevención en la seguridad privada existen muy pocas limitaciones en comparación con las que tiene la policía pública. Es más, la policía pública debe atender a la prevención de un gran número de diferentes tipos de delitos, mientras que la seguridad privada y las agencias públicas de policía especializadas pueden limitar su número. Estas diferencias en la oportunidad para seleccionar y llevar a cabo estrategias podrían explicar el rápido crecimiento de la industria de la seguridad privada en muchos países.

El análisis de la información para facilitar una práctica policial proactiva y reactiva y de prevención del delito requiere el desarrollo de unidades de investigación tanto dentro como fuera de las organizaciones policiales. Cada organización policial debe desarrollar la capa-

cidad para resolver los problemas que le son únicos. Donde el gobierno nacional centraliza la mayor parte de la administración policial, la investigación en prácticas policiales también es más centralizada. Organizaciones tales como la Comisión de la Unidad de Investigación de la Policía Sueca en el Colegio de la Policía Nacional Sueca, el Consejo Nacional para la Prevención del Crimen en Suecia, el Grupo de Investigación Policial en el Home Office del Reino Unido, y la Organización de Investigación Policial Nacional en el Japón, son ejemplos de investigación en organizaciones y prácticas policiales centralizada. A largo plazo los gobiernos deberán llegar a una economía de escala en la investigación mediante un modelo mixto de organizaciones de investigación centralizadas y descentralizadas.

EL CRECIMIENTO DEL CRIMEN TRANSNACIONAL Y DE LAS REDES CRIMINALES

Cada vez más las organizaciones policiales se encuentran con el hecho de que muchos de los delitos que ellos investigan están vinculados a las redes legales e ilegales que trascienden las fronteras nacionales. Por otra parte, se ha producido un crecimiento de este tipo de delitos transnacionales en los que están involucradas organizaciones de más de un país. En algunos casos ellos vinculan legalmente la producción de bienes con compradores que los venden en mercados ilegales. El mercado de armas, de drogas, de bienes de marcas falsificadas, y la falsificación de monedas y otros instrumentos financieros son sólo alguna de las formas en que el crimen transnacional se desarrolla.

Policialmente estos crímenes transnacionales están limitados por el hecho de que la información debe ser compartida entre agencias policiales soberanas, cada una de las cuales se resiste a compartir información y recursos porque al compartir se puede penetrar también en los secretos corporativos y de estado que pueden ser vitales para su éxito. Más importante todavía es que la naturaleza

cambiante de las economías y políticas nacionales es una de las fuentes principales para el control del crimen transnacional. La creciente complejidad de las empresas comerciales, el aumento de la versatilidad y complejidad de la tecnología y la separación de la producción, ensamblaje y distribución de bienes y servicios en economías y políticas diferenciadas lleva a una erosión de los poderes soberanos para regular las empresas de negocios dentro de su jurisdicción y controlar las transacciones que ocurren más allá de sus fronteras. No sólo están las corporaciones multinacionales que no tienen un paralelismo en las agencias policiales multinacionales, sino que la fragmentación de las transacciones que se llevan a cabo en muchos de los crímenes transnacionales —una fragmentación tanto en la corporación local como en las bases de la comunidad— hace muy difícil su control. La red y la organización sindical de la mayoría de los crímenes transnacionales hace su control difícil principalmente porque estas organizaciones operan cada vez más con una estructura celular. La vigilancia y eliminación de una célula local es rápidamente reemplazada por otras. Incluso más importante, el aislamiento de las células dificulta el acceso policial a los múltiples niveles de la red organizativa. La mayoría de los mercados de armas y drogas, por ejemplo, están organizados como "cárteles" contruidos alrededor de innumerables células locales. Lo que queda claro es que una policía descentralizada y más local tiene una organización más débil para penetrar e inmovilizar a este tipo de organizaciones. Además, en el caso que la organización sea internacional, cada estado soberano está, hasta cierto punto, inmovilizado en su esfuerzo para controlar sus actividades.

El estado soberano, tal y como lo conocemos en el siglo XX, se está volviendo más vulnerable, ante los mercados globales y las políticas supranacionales cuyos poderes para regular y controlar son bastante limitados. El secreto corporativo (o colectivo) y estatal, cuando se combina con el propio interés de los mercados, frustra la mayoría de la aplicación preventiva. Existe una resistencia sus-

tancial, quizá creciente, hacia la detección y aplicación proactiva través de las fronteras de los estados soberanos. La mayoría del control de los crímenes transnacionales se limita a la movilización reactiva. Pero esta movilización no es generalmente efectiva debido a la fragmentación de las redes y a sus operaciones descentralizadas.

Hasta el momento no se han encontrado alternativas a esta pérdida del poder soberano, aceptables para los gobiernos y sus policías. Una alternativa ha sido someter la vigilancia policial nacional y los poderes reguladores a agencias supranacionales, aceptando su derecho a penetrar en sus secretos internos y de defensa con el fin de conseguir regulaciones efectivas. Existe una resistencia considerable a tal penetración precisamente porque la información privada es una ventaja en los mercados globales y en la actividad del estado. Otra alternativa es establecer movilizaciones reactivas, basadas en compartir información pero con un control soberano de la reacción. Dado el carácter de redes de las organizaciones transnacionales, los efectos disuasorios específicos y generales de las movilizaciones e intervenciones reactivas son limitados. Una alternativa a tener en cuenta es aquella basada en un modelo de investigación de inteligencia. Más que tratar la información como base para movilizaciones reactivas individuales, los casos individuales deberían ser examinados sistemáticamente buscando su naturaleza sistemática. Quizá tan sólo respuestas totales del sistema pueden tratar con crímenes transnacionales, pero hasta ahora las comunidades económicas y las alianzas políticas que han emergido no han tomado posición para crear una agencia policial supranacional o una red de aplicación efectiva. Este debe ser uno de los temas centrales de la relación entre la policía y la sociedad en el siglo XXI. Para que esta sociedad pueda alcanzar el control policial de los crímenes transnacionales, necesitará sacrificar nociones tradicionales de soberanía, al menos de una policía soberana. Aunque volvemos cada vez más a una forma de cooperación internacional para conseguir mantener la paz, la pregunta de quién controlará las

fuerzas soberanas en esta empresa cooperativa es una de las más difíciles de contestar. Aún más difícil es cuestionarse la creación de fuerzas policiales transnacionales para tratar el crimen transnacional (4).

La mayoría de los países occidentales se caracteriza por la diversidad de subculturas basadas en diferencias étnicas y lingüísticas. Además experimentan una inmigración considerable, tanto de grupos como de individuos, que aumentan su fuerza laboral o facilitan refugio o asilo a aquellos que huyen de situaciones políticas adversas o que son perseguidos. Hasta cierto punto esto internaliza fuentes externas de conflicto y abre cada país a la posibilidad de dar continuidad a estos conflictos. Además, dado el papel que las naciones y los grupos nacionales tienen en los conflictos políticos de otros países, están abiertos a la acusación de partidismo con consecuentes actos de terrorismo. Aunque el terrorismo es episódico en los países, plantea un problema especial a la policía local y debe esperarse que constituirá un problema policial doméstico en un previsible futuro. Cada vez más, el terrorismo actúa en territorios locales, particularmente en aquellos donde encuentran algún apoyo. Una policía local no posee, a menudo, recursos suficientes para enfrentarse al terrorismo. En circunstancias extremas el control del terrorismo debe recaer en las manos de la policía nacional. En cualquier caso, los primeros años del próximo siglo continuarán viendo violencia esporádica asociada con terrorismo, lo que conlleva una mayor involucración de la policía local.

ASOCIACIONISMO CIVIL Y RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL

Un problema central de las sociedades democráticas es hacer al gobierno responsable ante sus ciudadanos. Es de especial importancia para el estado y sus ciudadanos la necesidad de que sus oficiales de policía y sus organizaciones sean responsables de su conducta hacia ciudadanos y organizaciones, especialmente en su uso de la fuerza. El grado de responsabilidad de las organizacio-

nes policiales en los distintos países se basa, en parte, en el poder cívico o público y en el grado de existencia de movimientos para dar representatividad a individuos y grupos, particularmente dar representatividad a asociaciones de género, de clase, religiosas y de grupos étnicos, de la sociedad.

Independientemente del poder diferencial de los grupos civiles, la policía en una sociedad democrática debe mantenerse responsable de sus acciones ante la autoridad gubernamental. La mayoría de los estados han creado algún sistema de control de las quejas por actuaciones de mala conducta o abuso de autoridad de la policía, pero está por ver si ese control debe estar a cargo de la misma policía o de un cuerpo externo integrado por civiles. En los EEUU y Canadá, por ejemplo, todavía es controvertida la creación de grupos de revisión integrados por civiles para controlar las quejas referentes a la mala conducta policial. Sea una autoridad burocrática o civil la que deba tener la representación para presentar quejas, cuestionando el uso de poder de la policía, éste será un tema que tendrá que estar presente en la agenda de las organizaciones en el próximo siglo. Será complicado, dado el incremento de las demandas de distintos grupos sociales, tener más poder de toma de decisiones que les afecten.

La pregunta de cómo hacer que los oficiales de la policía y sus organizaciones sean responsables reside no sólo en una estructura de presentación de conflictos y quejas que involucren a oficiales de la policía o a sus organizaciones, sino, como Richard Ericson puso de relieve (1993), de forma más relevante en la estructura de responsabilidad del comportamiento policial —lo que él denomina la responsabilidad de la organización—. Como Ericson observa, estas estructuras están subdesarrolladas en los departamentos policiales. Su subdesarrollo frustra los esfuerzos para mantenerlos responsables, puesto que sin una estructura de responsabilidad del comportamiento no hay forma de decidir las responsabilidades. Un problema mayor que enfrentará a muchas organizaciones policiales el próximo siglo es la creación de una estructura de responsabilización de las accio-

nes policiales y del comportamiento organizativo.

Un problema central para el desarrollo de una estructura de responsabilidad es la baja visibilidad de las decisiones y conductas de muchos oficiales de policía y de sus organizaciones. Esto se debe a ciertos factores organizativos de carácter macro y micro. Uno es la forma en la cual las organizaciones permiten a la policía mantener la información secreta e invisible. Otra es la necesidad de la policía de actuar en lugares y situaciones en los que se tiene una baja visibilidad pública. Esta visibilidad varía considerablemente entre las unidades operativas de la organización policial con algunas unidades, como asuntos y registros internos, con muy baja visibilidad. Además, muchas de estas acciones son tan sólo visibles para otros miembros de la agencia policial. La visibilidad también varía con la naturaleza de las acciones: las amenazas, particularmente las expresadas con el lenguaje corporal, son muy invisibles.

Por esta y otras razones es difícil crear una estructura de responsabilidad que no dependa ampliamente de la integridad individual de los miembros de la organización policial. Las principales estructuras de esta responsabilización dentro de la organización de la policía son informes escritos —no siempre informatizados— y el sistema de supervisión. Debido a que la policía actúa ampliamente con mandos territoriales dispersos, la responsabilidad de los supervisores policiales es limitada, especialmente porque, al contrario que los mandos militares, la supervisión directa es poco frecuente. Los informes son una fuente vulnerable de información dado que su creación depende de aquellos que deben ser responsables. Un problema para las agencias de policía es encontrar formas para implantar una estructura de responsabilidad que mantenga a sus miembros consecuentes con la autoridad policial y que la autoridad gubernamental desarrolle una estructura que haga que los comportamientos de las organizaciones sean responsables. Deben conseguirlo manteniendo la legitimidad con sus ciudadanos.

CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD Y LA PROTECCION PRIVADA

En muchos países industrializados, capitalistas, el sector de mayor crecimiento policial es el de la seguridad privada. En países como el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia, la dimensión de la industria de la seguridad privada supera actualmente a la de la policía pública. El crecimiento de esta industria plantea algunos problemas importantes en el mantenimiento del orden en la sociedad.

Un problema importante planteado por la industria de la seguridad privada es el control que ejerce en la información sobre violaciones legales e incumplimiento de la seguridad. Esto sucede incluso cuando la seguridad privada se ve obligada a movilizar a la policía pública para detener y procesar a los infractores de la ley. Las agencias privadas mantienen sus propios sistemas de información y generalmente no los comparten ni con otras agencias del mismo tipo ni con la policía pública. Estos intereses privados limitan los esfuerzos en la resolución de problemas de la policía pública y derivan en un sistema de justicia privada más que pública (Shearing y Sterling, 1981; 1982).

Los estados soberanos deben encontrar formas de acomodar los intereses privados con los públicos en lo que se refiere a la información referida al mantenimiento del orden. Esto resultará especialmente difícil en países donde exista un fuerte interés en el comercio internacional (Reiss, 1993).

INNOVACIONES EN LA ACTIVIDAD Y ORGANIZACIONES POLICIALES

Cada país democrático moderno afirma que tiene la mejor forma de organizar la actividad policial. Los diferentes argumentos son pocas veces analizados. Vamos a ofrecer algunas comparaciones y contrastes entre sistemas policiales centralizados y descentralizados y sus efectos en la innovación.

Los sistemas de policía centralizados son altamente burocráticos y por tanto resistentes a cambios en su estructura y autoridad. Incluso órdenes centralizadas son fácilmente subvertidas porque pueden no ser obedecidas de forma estructurada que las eluden. Consecuentemente los sistemas policiales de autoridad centralizada cambian lentamente. Además, es menos probable la innovación dado que las unidades jerárquicas tienen poca autoridad para ello. La innovación y el cambio procede normalmente del superior descendiendo en una cadena de autoridad de mando. La desviación de las órdenes centrales o la adaptación por decisiones discrecionales de oficiales de un nivel inferior no están oficialmente permitidas.

En contraste, cuando existen numerosas organizaciones policiales autónomas en una sociedad, por lo menos alguna será innovadora, aunque la mayoría quizá no lo sean. El cambio puede ser demasiado rápido en sistemas descentralizados porque su mayor autonomía y autoridad descentralizada aumenta la probabilidad de innovar. La actividad policial en un sistema descentralizado cambia porque los departamentos autónomos son libres de crear, adoptar y adaptar innovaciones en esta actividad. Las unidades autónomas no se gobiernan uniformemente.

Sin embargo, existen inconvenientes para descentralizar, en comparación con sistemas policiales centralizados. Los sistemas descentralizados no son tan fácilmente aislables de las autoridades políticas locales y así cambian bastante rápidamente con los cambios de las autoridades locales. Mientras esto hace más fácil la innovación, también puede llevar al favoritismo y la corrupción de la autoridad por el criminal local así como por los intereses políticos. Tales ataduras están normalmente ausentes en un sistema centralizado. En un sistema local la corrupción no puede extenderse fácilmente más allá de la organización local a menos que, como en Sicilia, el sistema político local esté vinculado a una organización criminal que se extiende más allá de la comunidad.

Aunque los sistemas locales facilitan la innovación y la variedad entre ellos, tienen

más dificultad para divulgarse que una autoridad burocrática descentralizada. Un sistema centralizado puede facilitar la divulgación *cuando* y si lo decide, porque la cadena burocrática de mando asegura uniformidad y conformidad a la orden de divulgación de la autoridad central.

Para mayor contraste, como un sistema descentralizado es más susceptible a ser penetrado por organizaciones externas, es más probable que se incorporen a estas organizaciones para introducir el cambio. El movimiento de actividad policial comunitaria en los EEUU se apoya en el principio de departamentos de policía descentralizados en colaboración con las organizaciones de la comunidad.

En los sistemas descentralizados, además, podemos encontrar a menudo algunos departamentos que están abiertos a experimentos o innovaciones desarrollados fuera de la organización. Los departamentos descentralizados son terrenos de pruebas para innovaciones y su evaluación.

A pesar de que los sistemas policiales descentralizados están menos abiertos a la innovación y son más resistentes a adoptar novedades, existen, sin embargo, formas para que tales sistemas puedan desarrollar soluciones innovadoras a sus problemas. Una forma de hacerlo es creando unidades especiales de investigación y desarrollo dentro de la organización. Desafortunadamente los sistemas de policía centralizados dedican relativamente pocos recursos a la investigación y el desarrollo. En la mayoría de los países occidentales los militares gastan entre un 8 y un 10 por 100 de su presupuesto anual en investigación, evaluación y desarrollo, mientras que los sistemas policiales gastan tan sólo una proporción insignificante de su presupuesto anual, menos de un 0,5 por 100, por término medio.

Los sistemas policiales carecen generalmente de capacidad científica y técnica interna para innovar con éxito. Pero, al igual que los militares, pueden apoyar tanto investigación y desarrollo de innovación externas, como unidades internas que puedan realizar análisis de campo de estas innovaciones.

Para esto no debería ser necesaria la creación de una burocracia de investigación dentro de la organización policial que sea insensible a los requerimientos del sistema policial. Por otra parte, debería llevarse a cabo, al menos en parte, a través de subvenciones competitivas a unidades de investigación externas, especialmente de las Universidades. Para hacer esto, sin embargo, es necesario romper el aislamiento y el secretismo que cubre la actividad y las organizaciones policiales.

Existe, todavía, otra forma en que las organizaciones policiales, especialmente en los sistemas descentralizados, se pueden mover: Introduciendo la resolución de problemas como un aspecto de las comunidades de actividad policial (Moore, 1992; Greene y Mastrofski, 1988). Un modelo de resolución de problema se centra en la resolución de problemas con los que se enfrenta la comunidad, siendo el nivel de criminalidad en la misma sólo uno de ellos. Más bien se centra en los problemas de calidad de vida de la comunidad así como en las formas de prevenir la victimización, e involucra a ciudadanos, a expertos y aquellos que tienen el poder burocrático y político y los recursos para cooperar en la resolución de dichos problemas. La actividad policial comunitaria y de resolución de problemas son algunas de las posibles futuras estrategias de futuro de la actividad policial. Estas son más consistentes con los objetivos democráticos de la sociedad.

ASPECTOS A RESALTAR COMO CONCLUSIONES

Los cambios a los cuales he hecho referencia tienen distintos niveles de aceptación entre las distintas organizaciones policiales. Al intentar estos cambios ha quedado claro que las organizaciones policiales y sus gobiernos necesitan atender a otros tipos de problemas, tales como si las comunidades se organizan y cómo lo hacen, si las organizaciones policiales tienen los recursos y la especialización suficientes para resolver los pro-

blemas de la comunidad, si es necesario contar con un mayor número de funciones especializadas dentro del departamento policial y cuáles de estas funciones deberían tener los civiles u oficiales no reglamentados dentro de la organización policial. Hay mucho desafío para los administradores policiales, los policías y los expertos en la búsqueda de respuestas.

NOTAS

(1) Debe tenerse en cuenta que en los EEUU todo servicio de emergencia y muchos servicios a domicilio están igualmente equipados para el contacto directo y el despliegue. Se pueden encontrar servicios médicos de emergencia, reparación urgente de vehículos o reparto de pizzas a domicilio más rápidos que lo que se tarda en hacer una denuncia por un delito.

(2) Reconozco que algunas organizaciones policiales importantes de diferentes países han hecho progresos en ese sentido, pero no conozco ninguna que procese la mayor parte de su información en tiempo real.

(3) A pesar de la falta de apoyo firme al arresto como el mejor tratamiento, el departamento de policía de EEUU sigue considerándolo como el tratamiento preferido, quizá debido a las presiones políticas de las organizaciones feministas.

(4) Me apresuré a añadir que los recientes hechos en la antigua Yugoslavia sugieren que es más simple estar de acuerdo en una fuerza de mantenimiento de la paz que usar medios para conseguir que los sujetos y los estados sean responsables de crímenes o genocidio. Quizá sea ésta la diferencia entre intentar asegurar la paz e intentar hacer justicia.

BIBLIOGRAFIA

Ericson, R. V. "The News Media and Account Ability in Criminal Justice". University of British Columbia, manuscrito no publicado, 1993.

Greene, J. R., y Mastrofki, S. Eds. *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York, Praeger, 1988.

Moore, M. H. "Problem-solving and Community Policing". En *Modern Policing*, editado por M. Tonry y N. Morris, University of Chicago Press, 1992.

Reiss, S. J., Jr. *Policing a City's Central District: The Oakland Story*. U.S. Dept. of Justice: National Institute of Justice, 1985.

- "Detecting, Investigating and Regulating Business Law Breakers". En *Business Regulation and Australia's Future*, editado por P. Grabosky y J. Braithwaite, Australian Institute of Criminology, 1993.

- "The Role of the Police in Crime Prevention". En P. O. Wikstrom, R. Clark y J. McCord, *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*. Suecia, National Council for Crime Prevention.

- "Reflections on policing systems and police cooperation in Europe". En *Comparisons in Policing: An International Perspective*, editado por J. P. Brodeur, Avebury, 1995, 228-232.

Sampson, R. J., y Cohen, J. "Deterrent Effects of Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension". *Law and Society Review*, 22, 163-189.

Shearing, C. D., y Stenning, Ph.C. "Modern Private Security: Its Growth and Implications". En *Crime and Justice: An annual Review of Research*, vol. 3, editado por M. Tonry y N. Morris. Chicago, University of Chicago Press, 1981.

- *Private Security and Private Justice: The Challenge of the 80's*. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1982.

Sherman, L. W. *Policing Domestic Violence: Experiments and Dilemmas*. The Free Press, 1992.

GESTION DE UNA EMPRESA DE POLICIA: MODELO POLICIAL DEL CONDADO DE KENT (REINO UNIDO)

JOSE DUQUE QUICIOS

Comandante de la Guardia Civil

DAVID John Phillips, actual Jefe de Policía de este condado, al frente del equipo que ha desarrollado este nuevo concepto policial, ha tenido la amabilidad de dedicar unas palabras a este artículo. Con ellas, y con las del preámbulo de este "atrevido" modelo policial, comienza lo que pudiera considerarse su filosofía. De su lectura se desprende una autocrítica honesta y una necesidad de cambiar.

"Aunque los factores sociales y económicos tienen influencia en los comportamientos delictivos, del estudio de las cifras se constata que un pequeño número de delincuentes son los responsables de la mayoría de los delitos."

"**La respuesta policial tradicional** atendía a todos los requerimientos lo más rápidamente posible, tratando el delito individualmente, y a no ser que el autor quedara identificado en un primer momento, la investigación resultaba estéril. Los policías hacían centenares de inspecciones oculares con métodos de investigación, muchas veces bajo condicionantes burocráticos y administrativos, que fallaban."

"**Ante la escalada constante del delito, sólo se enfatizaban los aspectos positivos del fracaso. Como alternativa al esclarecimiento del delito, se hacía hincapié en una pronta presencia y una atención cortés y agradable, que aunque a tener en cuenta, eran claramente insuficientes.**"

"Otra experiencia, ampliamente demostrada, señalaba que: cuando un pequeño grupo

de policías se dedica a una función, o tarea específica, el éxito está asegurado. Por todo ello, y teniendo en cuenta la necesidad de respetar la igualdad de oportunidades para todos los policías, hay que tender a la especialización, en equipos pequeños, con una estrategia común. Lo que nos lleva a establecer que: **el esfuerzo de la policía debe ser estratégicamente dirigido, basado en un análisis de la misión, bajo la perspectiva de la información obtenida, y ejecutado por unos pequeños grupos especializados.**"

"Hay que desterrar que la especialización significa la pérdida de los aspectos tradicionales policiales. Entre otros aspectos a considerar, las patrullas a pie han demostrado no sólo su efectividad, sino el grado de tranquilidad que transmite a la población, por lo que serán pilares básicos en este modelo."

NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO

En la década de 1984 a 1994 la delincuencia en el condado de Kent aumentó en un 150 por 100 (dos veces más que la media nacional). Las llamadas de emergencia se incrementaron en un 80 por 100, y las llamadas de asistencia, en el año 1994, sobrepasaron las 562.000.

Las previsiones de futuro indican que: el condado incrementará su población en 67.000 habitantes al final de la década. El túnel del Canal de la Mancha hará que 4,5 millones de personas atraviesen el condado, se instalará un gran parque acuático, que atraerá millones de visitantes y el tráfico rodado se incrementará en dos veces la media nacional.

Frente a esto, y también en este mismo período, la plantilla de policía del condado se había incrementado sólo en un 2,8 por 100, y parte de este aumento se hizo con personal civil. Teniendo en cuenta los permisos, bajas e incidencias, la obvia necesidad de 24 horas al día de servicio, la asistencia a juicios, cursos y burocracia, **sólo un 7 por 100 de la fuerza está disponible para patrullar en cualquier momento.**

Este aumento en la demanda policial provoca una constante presión sobre los

recursos disponibles, que por no crecer al mismo nivel tienen que adecuarse a las necesidades.

Del análisis de los comportamientos criminales se deducía:

- Habitualidad de los autores.
- Repetida victimización.
- Lugares proclives al delito.

Por otra parte, el Ministerio del Interior señalaba que el 43 por 100 del delito tenía como víctimas el 5 por 100 de la población. En algunos informes se decía que una casa robada tenía cuatro veces más posibilidades de volver a ser robada que otra que no lo hubiera sido nunca, así como que en determinadas zonas se concentraba más el delito que en otras.

El tradicional enfoque policial se basaba en dos principios: la responsabilidad territorial de cada policía en su demarcación y la investigación, como reacción posterior al delito, de forma individual, y en la que la respuesta de especialización se tomaba como una separación del esfuerzo principal.

Las demandas continuas de la comunidad para hacer cumplir las leyes, y la imposibilidad real del policía para mejorar sus capacidades, unido a un sistema judicial que raras veces disuade a los delincuentes para cometer fechorías, mostraban la quiebra del tradicional modelo policial. Era obligado tomar una decisión si no se quería que la delincuencia se incrementara y sólo se pudiera responder a ésta con lamentaciones.

"Había que centrarse en los problemas principales, y dirigir sobre ellos el principal esfuerzo antes que dispersarse sobre todas las demandas."

Para asegurarse que la nueva planificación policial estaba de acuerdo con la opinión pública, la policía del condado de Kent llevó a cabo una encuesta postal sobre 1.500 personas, que mostraron las prioridades de la población:

- Responder a las llamadas de emergencia.
- Investigar y detener delincuentes (sobre todo escalos y delitos violentos).
- Mantener el orden público.

¿QUE ES EL MODELO POLICIAL DEL CONDADO DE KENT?

Es un modelo integrado, que tiene como objetivo disminuir tipos específicos de delitos, actuando de varias formas:

- Centrándose en el delincuente habitual.
- Desorganizando la actividad delictiva.
- Aumentando la capacidad táctica policial modernizando los procedimientos.
- Aprovechando y consiguiendo al máximo los especialistas (no las especialidades).

Podemos definirlo como: **"un método policial fundamentado en la información (inteligencia), en el que de una forma conjunta y equilibrada se da respuesta a la aplicación de la ley, a la política de comunidad, y a las llamadas de emergencia. Se crea para atender al público con calidad, pero también para evitar la presencia policial allí donde no sea necesaria"**.

En una primera fase, basada en un análisis de la información, se asegura que los *modus operandi* y los puntos de concentración del delito se identifican. Sigue una gestión de la demanda policial, con lo que se asegura un ahorro de los recursos (limitados), que son empleados bajo la óptica de la información, y que diariamente son controlados y coordinados. Y, por último, hay una fase de juicio crítico, que permite aprovechar la experiencia y no repetir errores.

Este modelo ofrece varias ventajas:

- Gestiona la demanda de los servicios policiales (especialmente la presencia), mediante la evaluación de las llamadas del público, para adecuar la gravedad del requerimiento con los medios disponibles.
- Enfatiza en el desarrollo de la información, para habilitar recursos y utilizarlos donde sea necesario. Esto da al policía iniciativa para adelantarse a los delincuentes habituales, reduciendo la victimización y centrándose en las zonas más propensas a la delincuencia.
- Crea una serie de equipos de especialistas (no de especialidades).

El éxito del modelo depende del aumento de habilidades dentro de cada equipo y de su coordinación, **aunque por parte de los responsables policiales se reconoce que esto llevará tiempo.**

Otro de los principios generales del MPK es que un número pequeño de delincuentes comete la mayor parte de los delitos. En efecto, según las estadísticas sólo un 2 por 100 de la población comete el 70 por 100 de los delitos, teniendo la mayor parte de los delitos el mismo patrón, es decir, se cometen siguiendo un mismo *modus operandi*, tratando la delincuencia como si se tratara de un "mercado" en el que la policía puede encontrar sus objetivos.

El nuevo modelo trata de reducir la delincuencia empleando, en sentido genérico, grupos pequeños de policías que desarrollan al máximo su capacidad, sin que esto signifique que se renuncia a la británica tradición del *bobby* haciendo la ronda. Se intenta obtener soluciones tácticas a problemas locales policiales, sustituyendo un despliegue preestablecido por una operación planificada.

El modelo policial de Kent no es único en el Reino Unido, encontrándose algunos de sus fundamentos en otras policías, residiendo su originalidad en el grado de integración de todas sus partes.

La *Audit Commission*, organismo del Gobierno encargado de examinar la rentabilidad del dinero que gastan las Instituciones Públicas, y que últimamente había centrado sus auditorías sobre la policía, dio una serie de recomendaciones para hacer más rentable la actividad policial, que fueron tomadas en consideración por la Policía de Kent, que las hizo suyas y las incluyó en su nuevo modelo, incluyendo algo muy importante, el **control y verificación de su cumplimiento.**

AUTORIDAD POLICIAL

La Autoridad Policial (*Police Authority*) del condado de Kent constituye, como en el resto de los condados británicos, el segundo nivel policial, después del Ministerio del Interior. Dentro del sistema policial anglosajón es un órgano que consta de 17 miembros, de los que 9 son miembros del Consejo del

Condado, 3 son jueces, y 5 son miembros independientes. Estos últimos son nombrados mediante un complejo proceso que comienza con 20 nombres presentados al Ministerio del Interior, y que finalizan con los 5 que son designados finalmente por el Consejo del Condado.

Con la nueva Ley de Policía de 1994 (*Police and Magistrates Courts Act.*) el Gobierno quiere hacer de esta Autoridad Policial una autoridad independiente de las del resto del condado.

Según esta ley, la Autoridad Policial:

- Presenta un Plan Local Policial antes del comienzo de cada ejercicio presupuestario, marcando prioridades para el condado, en armonía con los objetivos policiales anuales señalados por el Ministerio del Interior.
- Fija la plantilla y dota de infraestructuras y medios a su policía.
- Aprueba el presupuesto que el Jefe de Policía presenta para su fuerza, con el consentimiento del Consejo del Condado.
- Publica un informe anual sobre su gestión que envía al Ministerio del Interior.
- Se informa de la opinión del ciudadano sobre su policía, e intenta conseguir su cooperación en la misión preventiva de aquélla.
- Examina las quejas de los ciudadanos de su policía.

JEFE DE POLICIA

En el tercer nivel está el Jefe de Policía (*Chief Constable*), que es un policía, no un político. Se encarga de la dirección y control de todos los miembros de su plantilla, y tiene facultades para los ascensos en todos los empleos hasta superintendente.

Un concepto fundamental del sistema policial británico es que el Jefe de Policía tiene una total independencia operacional.

Este concepto, recogido en la ley, ha sido confirmado por repetidas sentencias de los tribunales. Significa que ninguna Autoridad Policial del Condado, ni incluso el Ministerio del Interior, puede dar instrucciones sobre la dirección de su policía. No obstante, éste está

obligado a tener en cuenta el Plan Policial Local elaborado por su Autoridad Policial.

El Jefe de Policía puede ser solamente destituido por la Autoridad Policial con la aprobación del ministerio, lo que ha sucedido sólo una vez en este siglo. Es responsable de la dirección estratégica de su fuerza; del control diario financiero de su fuerza, de sus gastos e ingresos; del control informático y de la seguridad y privacidad de los datos presupuestarios, y por ley está obligado a conseguir la mayor rentabilidad de su presupuesto mediante una buena dirección.

PRESUPUESTOS

Durante el período 87/88 los gastos policiales en Inglaterra y Gales ascendieron a demasiados billones de pesetas. La efectividad policial no se alcanzaba, y la rentabilidad del dinero (el *value for money* inglés) se cuestionaba. Las policías tenían una excesiva centralización presupuestaria y administrativa.

Para el ejercicio económico siguiente, el entonces Jefe de Policía del condado de Kent, Frank Jordan, presentó el primer presupuesto, en el que las responsabilidades de dirección y control se descentralizaban y se situaban en escalones hasta entonces impensables.

Se hacía responsable a los Jefes de Unidad no sólo de la fuerza sino de su presupuesto. Se les otorgaban competencias para decisiones económicas (incluso para contratar personal civil), a la vez que se les dotaba de un sistema informático que les permitía controlar el presupuesto adecuadamente. La apuesta era fuerte, y de ella ya se hizo eco el *Financial Times*.

Los peligros que esto podría acarrear eran que el interés por el ahorro pudiera perjudicar la eficacia del servicio.

La nueva Ley de Policía de 1994 estableció para todas las policías de Inglaterra y Gales lo que la policía de Kent empezó como una idea particular, regularizando la relación entre la Autoridad Policial y el Jefe de Policía en cuestiones presupuestarias.

La policía de Kent actualmente tiene un sistema descentralizado en la dirección presupuestaria, que llega hasta los Jefes de

Departamento del Cuartel General y a los Superintendentes jefes de las Areas.

El Jefe de Policía tiene delegadas sus competencias presupuestarias en un Director de Administración y Finanzas (*Head of Administration & Finance*), que aparte de su principal asesor presupuestario, es responsable de que todas las operaciones financieras se lleven a cabo dentro de la legalidad. Por extensión, los Jefes de Departamento del Cuartel General y los Superintendentes Jefes de las Areas, que son los que tienen que preparar un presupuesto (el total de unidades que preparan su presupuesto individualmente, es decir, unidades de gasto, son 95), tienen un Director de Apoyo que les asesora en este cometido (lógicamente el responsable final del presupuesto es el Jefe de Departamento o Area).

La importancia de la figura del Director de Apoyo es tal que dentro del organigrama del Area (unidad fundamental de servicio, que puede contar entre 250 y 350 hombres) figura éste junto con el Superintendente Jefe del Area, y los dos Inspectores Jefes (del personal uniformado y no uniformado) dentro de los órganos de dirección del Area.

El ejercicio económico abarca del 11 de abril al 31 de marzo. Los presupuestos, preparados por todos los Departamentos y Areas, bajo la dirección de los Directores de Apoyo (economistas civiles), se presentan en el mes de febrero del año anterior al Cuartel General.

Su preparación comienza con el envío de una carta del Director de Administración y Finanzas, que después de unas consideraciones previas sobre la importancia de la delegación de la autoridad financiera y del servicio policial, pero sin olvidar **los costes y la rentabilidad**, señala las capacidades de maniobra que los Jefes de Departamento y los Superintendentes de Area tienen sobre sus presupuestos:

- Cambiar hasta 4.750.000 pesetas dentro de la misma partida presupuestaria.
- Cambiar hasta 2.850.000 pesetas de una partida a otra en gastos de personal. En lo que se consideran bienes y servicios, no hay limite (se puede cambiar un coche

por muebles, o gasolina por ordenadores).

- Gastar en mantenimiento de edificios hasta 285.000 pesetas

Otras facultades que tienen estos Jefes de Unidad son: poder modificar la plantilla de su unidad sin que esto lleve aparejado el aumento de presupuesto, sólo una vez al año (ejemplo: un policía de tráfico, destinado en una zona turística, se jubila en el mes de septiembre. El Superintendente Jefe del Area puede no contratar a otro inmediatamente, sino que puede hacerlo para la primavera siguiente, teniendo la posibilidad de emplear este dinero en comprar un vehículo, o no gastarlo y acumularlo para el presupuesto del año siguiente).

Solamente los gastos relativos a informática, telecomunicaciones, fotografía, mantenimiento de edificios, compras de equipos, muebles y escritorio están regulados por el Cuartel General.

Hay conceptos presupuestarios sobre los que los Jefes de Departamento no tienen competencias: sueldos de los policías (aunque sí sobre las horas extra), construcción de edificios (que se ejecutan en varios ejercicios presupuestarios), comunicaciones e informática estratégica. También hay presupuestos que por su gran volumen económico se controlan desde el Cuartel General.

Cuando el Jefe de la Unidad está más de cuatro semanas ausente, estas facultades las asume su sustituto.

En el Reino Unido el policía es considerado como una profesión bien pagada. Un policía recién salido de la Academia puede ganar hasta 3.200.000 pesetas anuales, y un Jefe de Policía, con una población en su condado del tamaño del condado de Kent, puede ganar 15.000.000 de pesetas anuales.

En términos generales, y para explicar las ventajas de contratar personal civil en sustitución de policías en misiones no policiales, tener en cuenta que estos sueldos son la mitad del personal policial.

El control y manejo de los presupuestos se lleva a cabo mediante el sistema informático FMIS (*Financial Management Information*

System), en el que en tiempo real se conocen los gastos e ingresos, permitiendo a la Autoridad Policial, al Cuartel General y a los Jefes de Departamento o Jefes de Area la marcha del presupuesto en todo momento.

El personal del Departamento de Finanzas del Cuartel General se reúne dos veces al año con los directores de Apoyo, para hacer sus previsiones presupuestarias y para seguir la marcha de los ejercicios económicos.

La policía en el Reino Unido paga 17 por 100 de IVA como tipo básico, un 8 por 100 en la gasolina, y está exenta de este impuesto en periódicos, libros, alimentos, seguros y servicios postales. Por los ingresos, como consecuencia de los pagos de los clientes, también carga su IVA correspondiente.

No existe una relación concreta de servicios que la policía puede cobrar, existiendo una cierta discrecionalidad por parte del Jefe de Policía para hacerlo. La norma general es no cobrar los servicios que sean de naturaleza comunitaria, siendo los servicios más solicitados los que se prestan en los partidos de fútbol y rugby, en los que el mínimo que se factura es el de cuatro horas por hombre, para un policía, 28.120 pesetas; un sargento, 34.200 pesetas, y un superintendente, 50.160 pesetas.

Consideraciones especiales presupuestarias

Hasta el 1 de septiembre de 1994 los policías que ingresaban recibían "casa de policía" (pabellón), complemento desaparecido desde esa fecha. En la actualidad hay unas 350, que se están vendiendo a razón de 50 por año, o se están acondicionando para oficinas de atención al público.

La plantilla de vehículos la puede determinar el Jefe de Area. El Departamento de Transporte compra los vehículos que luego los vende a las unidades, junto con su contrato de mantenimiento anual (para un Peugeot 309 asciende a 68.000 pesetas, y para un Omega 3.0 V6 Elite, 177.000 pesetas), en el que se incluyen mantenimiento, tasas y segu-

ros mensuales). La gasolina está en otra partida presupuestaria, que si se agota, o se restringen los recorridos o se sacan de otra.

Los presupuestos no tienen por qué ser agotados dentro del mismo ejercicio, por lo que el dinero no se pierde si no se gasta. También, aunque no es frecuente, se puede adelantar dinero del presupuesto del año siguiente.

La nueva Ley de Policía de 1994 hace que todas las policías se gestionen como si se trataran de una empresa. Se marcan unos objetivos que, para alcanzarlos, necesitan unos presupuestos, con los que se procura lograr una rentabilidad y unos beneficios del servicio policial.

*La ley, aparte de separar la Autoridad Policial del resto de las Autoridades del Condado, ha conseguido que los gastos policiales no afecten a otros servicios locales, facultando incluso a otras Autoridades a recabar recursos financieros para los gastos de policía. **Esto muestra sin lugar a dudas la prioridad que la actividad policial tiene en la comunidad británica.***

Hay policías que reciben un vehículo oficial para su uso particular, por lo que pagan unas 178.000 pesetas anuales (según modelo); cuando llega el final de la vida del vehículo (120.000 kms para un Peugeot 306), se venden, y su importe se destina a obras benéficas.

Estos son algunos gastos de la policía: si a una persona se le roba el dinero, sus tarjetas de crédito y se queda sin metálico, la policía tiene que darle dinero, o pagarle el billete para que vuelva a su casa; la policía es responsable del cuidado de los perros que se encuentren en la calle, hasta que se encuentre su dueño.

El condado paga en un principio todo el presupuesto y luego el gobierno central le devuelve el 51 por 100.

El presupuesto 96/97 fue de 3.120.142.000 pesetas, que por capítulos se desglosó así:

Sueldos de policías	52,7 %	80,2 %
Horas extra	2,5 %	
Pensiones de policías	11,2 %	
Sueldos personal civil	13,8 %	

Edificios	3,0 %
Transporte	3,5 %
Adquisición de vehículos	0,9 %
Telecomunicaciones	2,4 %
Operaciones especiales	1,1 %
Ingresos	- 4 %

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MPK

LA PATRULLA: a pie o en vehículo es el elemento esencial de la fuerza uniformada, como respuesta a la demanda de la comunidad.

El nuevo modelo utiliza a la patrulla para: dar una respuesta apropiada a los incidentes y emergencias; el mantenimiento del orden público y en evitación del comportamiento antisocial; efectuar detenciones; asegurar la presencia policial; materializar el contacto con las comunidades locales; mejorar el tráfico; responder a las llamadas de emergencia "flash" (a las que se tienen que responder con la presencia en 10"); presentarse en el lugar del delito, auxiliando a las víctimas, recogiendo las primeras pruebas y preservando la zona para posterior investigaciones, y patrullar en sentido estricto.

EL GRUPO DE DELINCUENCIA (Crime Group): que constituido como la unidad de investigación de cualquier delito, dentro del Departamento de Investigación Criminal (CID), está formado por: *Equipo de Investigación (Case Investigation Team)*, *Oficina de Análisis (Crime Desk)*, *Equipo de Inspección Ocular (crime scene unit Area)* y *la Unidad de Delincuencia del Area (Area crime unit)*.

Oficina de Análisis: es el corazón del MPK, y una de sus innovaciones.

El establecimiento de esta Oficina reduce la presencia de las patrullas para atender delitos. Aquí se reciben, valoran y clasifican los delitos, llevando a cabo la investigación a través del teléfono cuando la presencia policial no es necesaria, investigando por teléfono un 70 por 100 de los delitos.

Unidad de Inspección Ocular: Será enviada cuando lo ordene la Oficina de Análisis, especialmente en los escalos. Están especializados en lo informes técnicos de inspección ocular. **Unidad de Delincuencia del Area:** responsable de la investigación de los delitos

menos graves según decisión de la Oficina de Análisis. **Tactical CID:** Investiga los delitos más graves y está formado por detectives experimentados en interrogatorios e investigaciones, y son los que preparan las diligencias para su entrega a los Tribunales a través del Servicio de Persecución Pública (exclusiva del sistema judicial anglosajón).

LA UNIDAD DE INTELIGENCIA (INFORMACION): asegura la información, más que de forma general, específica sobre temas concretos. Está al mando de un inspector detective, coordinador de inteligencia del Area y responsable de todas las actividades locales de información y cuenta con una serie de medios técnicos: cámaras de vídeo, fotográficas, escuchas.

Hace un planeamiento estratégico sobre las necesidades de la inteligencia, estableciendo un pequeño número de casos en que son necesarios aplicarlos. Es decir, hay que concentrarse en casos concretos, en los que más tarde habrá que utilizar la información.

Un principio fundamental es que la información (inteligencia) tiene que estar lo más separada posible de las actividades de aplicación de la Ley.

LOS EQUIPOS TACTICOS: prestan su apoyo táctico para materializar las necesidades que se marcan por la Unidad de Inteligencia.

El Inspector de esta Unidad debe estar en contacto con cualquier organización, estableciendo canales de comunicación (hace algún tiempo, al faltar esta relación había comunidades con las que era imposible tener contacto, viviendo totalmente aisladas), trabajando en los programas de las escuelas, las asociaciones juveniles, en los proyectos de Vecindario Vigilado y en cualquier otro proyecto de seguridad comunal.

PROYECTO GENESIS: basado en un sistema informático e implantado en la totalidad de las comisarías, ofrece una serie de servicios a través de pantalla: datos de interés policial (requisitorias, detenidos –incluidas sus fotografías–, sospechosos y vinculaciones, vehículos y conductores, y cualquier dato de interés para las investigaciones), información en general (direcciones, teléfonos, organizacio-

nes de interés, propietarios y documentos de armas particulares, etc.), como procesador de textos y aplicaciones (posibilidad de presentación de datos en gráficos; estadísticas en tiempo real de la policía del condado, que van actualizando las del Ministerio del Interior); normativa de régimen interior; documentos periódicos de pauta (por ejemplo todas las noches las unidades envían a su Cuartel General las variaciones de su personal), y correo electrónico entre la unidades y el Cuartel General.

También ofrece conexión con el programa nacional de registro de antecedentes penales, y con otro relativo al Servicio de Acusación Pública y sobre todo es un elemento importante en las reuniones diarias que se llevan a cabo en las Areas para la planificación del servicio.

El acceso al sistema se lleva a cabo por personal autorizado, según niveles, y los programas informáticos están configurados en el entorno de *Windows*.

OBJETIVOS SOBRE LA PREVENCION DE LA DELINCUENCIA

La Autoridad Policial de Kent es la responsable de asegurar una eficiente y efectiva fuerza policial, mientras que el Jefe de Policía es responsable de la dirección y control de su fuerza.

El Ministerio del Interior (*Home Office*) dicta anualmente una serie de objetivos nacionales anuales, de cumplimiento para todas las fuerzas policiales de los distintos condados.

La policía del condado de Kent, según la normativa de la nueva Ley de Policía de 1994, publicó sus Objetivos 96-97, que junto con los del Ministerio del Interior, fueron los que se muestran en el cuadro 1.

Estos objetivos están asociados con unos **indicadores de efectividad policial**, y que son los que el Ministerio del Interior utiliza para valorar la efectividad de todas las policías del Reino Unido:

- Número de delitos esclarecidos por cada 100 policías.
- Número de robos en viviendas esclarecidos por cada 100 policías.

- Niveles de satisfacción de los ciudadanos de las patrullas a pie y en vehículo.
- Número de llamadas atendidas por el 999 (equivalente a nuestro 062 ó 091).
- Número de intervenciones como consecuencia de incidentes que requieren éstas.

CARTA POLICIAL DEL CONDADO DE KENT

La policía del condado de Kent desarrolla, dentro de su nuevo modelo policial, una Carta Policial en la que desde el principio se utiliza una expresión muy concreta: **NUUESTRO COMPROMISO**.

Nosotros nos comportaremos con: HONRADEZ, FRANQUEZA Y ACCESIBILIDAD A TODOS. RESPONSABILIDAD PERSONAL PARA DAR SERVICIO. CORTESIA, EFICIENCIA Y UTILIDAD.

Nuestros deberes son: PRESTAR UN SERVICIO PROFESIONAL Y CUIDADO. PROCURAR UNA PROTECCION Y UNA SEGURIDAD PERSONAL. MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA COMUNIDAD. GENERAR CONFIANZA EN LA LEY.

Los Patrones de Servicio serán (concretando plazos y tiempos):

Para las respuestas a las llamadas de asistencia e información: responderemos al 999 (nuestro 062 ó 091) en 10", y haremos acto de presencia en casos urgentes, en 10' en zonas urbanas y en 20' en zonas rurales.

En las visitas personales a las comisarías: atenderemos en los mostradores en 5' (o daremos la razón para atenderles más tarde), con un trato agradable y privado.

En las cartas que nos dirijan: les respondemos dentro de los 6 días laborables, o daremos acuse de recibo, y en los casos en que haya que dar detalles, lo haremos dentro de los 28 días, o daremos el motivo del retraso.

En la lucha contra la delincuencia queremos: acudir al lugar de los hechos en casos de delitos graves (en todos los casos de escalos), y en los delitos en los que no se pueda obtener información por teléfono, también se acudirá, en función de los medios disponibles,

CUADRO 1

OBJETIVOS NACIONALES 96/97 MINISTERIO DEL INTERIOR	OBJETIVOS 96/97 POLICIA DEL CONDADO DE KENT
Mantener, y si es posible aumentar, el esclarecimiento de los delitos violentos.	<ul style="list-style-type: none"> - Lograr un 80 por 100 de esclarecimiento de estos delitos. - Conseguir un 90 por 100 de satisfacción de las víctimas por el servicio recibido.
Aumentar el esclarecimiento del robo de viviendas.	<ul style="list-style-type: none"> - Lograr un 23 por 100 de esclarecimiento del total de estos delitos - Conseguir un 90 por 100 de satisfacción de estas victimas por el servicio recibido.
Rebajar los índices de delincuencia mediante la prevención, estableciendo contactos con miembros e instituciones de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajar con las instituciones de la comunidad. - Formalizar y regularizar una estrategia contra la droga.
Dar al público la suficiente información para generar confianza.	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la satisfacción del público por las patrullas policiales. - Incrementar el número de patrullas a pie.
Responder con rapidez a las llamadas de emergencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Responder al 95 por 100 de las llamadas en 10" - Personarse en el lugar de los hechos en 10' o en 20', si es zona urbana o rural.
Implantar el nuevo modelo policial.	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar las nuevas funciones de la patrulla policial.
Mejorar la seguridad ciudadana combatiendo el delito, introduciendo la figura del policía de barrio.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un sistema de comunicaciones en el proyecto de vecindario vigilado. - Finalizar la implantación de la figura del policía de barrio.
Mejorar las condiciones de salud y bienestar de su plantilla.	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el nivel de absentismo laboral (14 días/año) un 10 por 100. - Aumentar condiciones de seguridad y autoprotección del personal.

en casos de ancianas o víctimas vulnerables. Asegurar que los interrogatorios de los detenidos son realizados por especialistas, y destinando agentes especialmente preparados en casos de agresiones sexuales o abusos de menores, ofreciendo la confidencialidad y seguridad necesaria, mediante presencia de un agente del mismo sexo. Cuando nuestra visita al lugar de los hechos sea necesaria, fijaremos la hora con los interesados. Ayudar a las víctimas para reducir el impacto en ellas del delito, evitándoles pérdidas posteriores, informándoles sobre el Programa de Ayuda a las Víctimas, informándoles cuando la investigación haya acabado, cuando se hayan recuperado sus bienes, se detenga al autor, o se fije la fecha del juicio.

Contribuiremos a la seguridad pública: tratando el desorden público de manera firme y positiva, conduciendo la protesta pacífica de manera adecuada, sin generar violencia, asegurando el orden público y evitando molestias. Apoyando a los arquitectos y constructoras para que los edificios que se proyecten cuenten con medidas antirobo, y aconsejando a las autoridades locales en la colocación de circuitos cerrados de televisión para vigilar las calles.

Concentrando nuestra actividad en el cumplimiento del código de circulación, por ser el tráfico un riesgo importante para la seguridad de la población; investigando todos los accidentes de circulación; asistiendo a las víctimas, y dándoles un número de teléfono de contacto, proporcionándoles un informe dentro de los 7 días hábiles.

Por último se establece una autocrítica, mediante: El control, discusión y mejora del servicio. Mostrando los niveles de ejecución, publicando los resultados. Consultando regularmente al público y agradeciendo sus comentarios. Esforzándonos para mejorar la relación precio/calidad de los servicios.

ASOCIACIONES POLICIALES

La policía del condado de Kent, al igual que todas las de Inglaterra y Gales, tiene tres asociaciones profesionales que la representan: La Federación de Policía, La Asociación de Superintendentes, y la Asociación de Jefes de

Policía. Todos los miembros de las fuerzas policiales, sin excepción, están afiliados a ellas.

La Federación de Policía agrupa a los policías con empleo inferior a superintendentes. Se ocupa de los asuntos relativos a las condiciones de servicio.

Cada policía, desde el momento de su ingreso, hasta su separación del servicio, retiro, o hasta que asciende a superintendente, es automáticamente miembro de esta asociación. **No es una organización política, y forma parte del Servicio de Policía**, creada por la Ley de Policía de 1919; después de una huelga en Londres convocada por un entonces ilegal sindicato, ésta prohíbe la pertenencia de la policía a cualquier sindicato (*trade unions*).

Cuenta con tres secciones distintas que se reúnen en la Mesa Conjunta, en la que tratan temas comunes, y que es la que da fuerza a esta asociación. Los temas sobre bienestar social (asistencia médica, asistencia legal en: pensiones, lesiones en actos de servicio, actuaciones en acto de servicio, quejas, investigaciones disciplinarias) y eficiencia policial se pueden tratar directamente con sus respectivos Jefes de Policía, mientras que el resto de temas se debaten con los Comités de Negociación Conjunta.

La Asociación de Superintendentes representa los intereses profesionales de casi 2.000 superintendentes y superintendentes jefes en asuntos de sueldos, condiciones y eficiencia en el servicio. Aunque no es una organización establecida por ley, es reconocida legalmente por el Ministerio del Interior.

Por último, TAMBIEN LOS JEFES DE POLICIA, COMO CUALQUIER OTRO MIEMBRO POLICIAL, tienen su asociación, que los representa y los defiende en todos sus derechos, la Asociación de Jefes de Policía. Lo que comenzó en 1858 como un club de Jefes de Policía, en 1948 acabó adoptando su actual estructura.

Tiene unos 250 miembros, constituida por todos los que alcanzaron el empleo de Jefe de Policía en alguna de las 43 fuerzas policiales de los distintos condados. Sus objetivos son: mejorar la efectividad, eficiencia y profe-

sionalidad de la policía, salvaguardar los intereses individuales y colectivos de sus miembros, y tiene nueve Comités de Trabajo.

Cada una de estas tres asociaciones, como representantes de la parte del personal, se sientan en la Mesa Nacional de Negociación, en la que se tratan temas de sueldos, complementos, pensiones, horas de servicio y horas libres de todas las fuerzas policiales del Reino Unido. Frente a estos representantes se sienta la parte oficial, compuesta por representantes de la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior, para Escocia e Irlanda del Norte, así como representantes de las Autoridades Policiales de estas regiones.

APENDICE

Para los interesados en profundizar en este tema, se ha publicado más información en "El modelo policial anglosajón", en **Cuadernos de la Guardia Civil** número 14, año 1995, y *Policía de Kent: Servicio a la Comunidad* en revistas **Guardia Civil** números 584, 585 y 586, años 92/93, de este autor.

A continuación, y para dar una idea del tamaño de la Policía del Condado de Kent, se exponen algunas cifras sobre ella.

DESPLIEGUE Y PLANTILLA DE LA FUERZA

Kent es un condado situado al sudeste de las islas Británicas. Su capital es Maidstone y con una extensión como la provincia de Alava, tiene 1.508.873 habitantes y cuenta con unas 585.000 viviendas.

La plantilla policial tiene 3.122 policías y 1.300 empleados civiles, con la siguiente distribución: Jefe de Policía, 1; Adjuntos Jefe de Policía, 4; Superintendentes, 25; Inspectores Jefe, 43; Inspectores, 63; Sargentos, 441, y Policías, 2.445. También cuenta con Vigilantes del Tráfico (traffic wardens) y Policía Especial Voluntaria (*special constables*), 600.

La relación entre personal operativo y de apoyo es de 3:1, distribuidos en: 2.277 ope-

rativos y 845 de apoyo, que a su vez se desglosan en: 1.842 uniformados, 435 de paisano operativos y 258 de paisano de apoyo y 538 de apoyo uniformados.

Del conjunto de policías, 473 son mujeres (22 trabajan a media jornada). La mujer lleva en la policía de Kent desde la mitad del siglo pasado, y en la actualidad la de mayor empleo es una Adjunta al Jefe de Policía (un empleo inferior al del Jefe de Policía).

La fuerza se encuentra desplegada en 9 Areas. El Area es la unidad fundamental policial, que cuenta con una comisaría principal, una o dos secundarias, y hasta tres pequeñas en zonas rurales.

DATOS POLICIALES REFERIDOS AL AÑO 1995

562.563 incidentes. Uno cada 56 segundos.

Actos de presencia policial por llamadas de emergencia: 41.809. Una por cada 12,5 minutos.

Delitos: 152.271, de los que 16.964 son robos en viviendas, y 8.905 son delitos violentos. De ellos se descubrieron un 28,5 por 100 del total, 22,8 por 100 de robo en domicilios, y 78,5 por 100 en delitos violentos.

PARQUE DE AUTOMOVILISMO

Su parque de vehículos cuenta con 624 vehículos, y una patrullera marítima.

Algunos de sus unidades y modelos son:

- 222 coches patrullas. Peugeot 309D y Peugeot 306D.
- 94 coches camuflados (varias marcas) 1.7D, 1.8D y 1.9D.
- 27 vehículos de respuesta armada. Vauxhall Senator 3.0; Vauxhall Omega 3.0 V6; Volvo 850 Estate 2.5.
- 18 motocicletas. BMW R.80- K 100- K 1100; Honda Pan European ST1100; Suzuki 350 cc.

AREAS Comisarias	POLICIAS	PERSONAL CIVIL	PRESUPUESTO MILLONES PTAS.
NORTH KENT Dartford, Gravesend	311	68	201
WEST KENT Tonbridge, Tunbridge Wells, Sevenoaks	265	65	175
MEDWAY Rochester, Chatham Gillingham	332	53	162
SWALE Sittingbourne, Faversham, Sheppy	230	43	146
CANTERBURY Canterbury, Whitstable Herne Bay	228	48	148
THANET Margate, Ramsgate Broadstairs	286	75	191
SOUTH EAST KENT Dover, Folkestone	222	47	147
WEALD Ashford, Lydd, Tenterden, Cranbrook	221	46	144
MAIDSTONE Maidstone, Malling	253	46	144

BIBLIOGRAFIA

- Kent Policing Model
- Policing Plan 1995-96. Kent County Constabulary.
- Policing Plan 1996-97. KCC.
- Police and Magistrates Courts Act 1994.
- Policing Charter. KCC.
- The Patrol Function.
- The Genesis Project.
- Financial Control Information and Practice. Kent County Constabulary.
- Contactos personales con distintos servicios policiales del condado, y en especial con Philip Harrison, Jefe del Departamento de Finanzas y Administración.

