

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXIV

AÑO 2001

2º EPOCA

LA BATALLA CONTRA LA DROGA

Santiago López Valdivielso

LA GARANTIA DE SEGURIDAD DE LOS ALIMENTOS

Manuel Lamela Fernández

EL FRAUDE ALIMENTARIO EN ESPAÑA

María Antonia Castro

LOS NUEVOS RIESGOS Y SU INCIDENCIA EN MARRUECOS

Carlos Echeverría Jesús

TERRORISMO DE BAJA INTENSIDAD: LA KALE-BORROKA

Pedro Antonio Pizarro de Medina

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA CRIMINOLOGIA EN ESPAÑA: PASADO Y PRESENTE

Horacio Roldán Barbero

LA INVESTIGACION CRIMINOLOGICA EN ESPAÑA

Per Stangeland

DOSSIER

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION PARA TODOS, INICIATIVA INFO XXI

Borja Adsuara

LA GUARDIA CIVIL Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION

José Luis Bayona Pérez

UTILIZACION DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN LA COMUNICACION HACIA LA SOCIEDAD

Ignacio Alcázar Sirvent

ASPECTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD INFORMATICA Y LA PRIVACIDAD DE LOS DATOS PERSONALES

Jaime Valcárcel Rubio

LA AGENCIA DE PROTECCION DE DATOS. FUNCIONES Y POTESTADES SANCIONADORAS

Santiago Caballero Mendaña

ESTUDIOS

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LIBROS

SUMARIO

Colaboraciones

La batalla contra la droga

1

Santiago López Valdivielso

■ En este artículo, el Director General de la Guardia Civil se posiciona en contra de la tesis de los discursos deterministas que presentan a la droga como un mal inevitable. A partir del informe de Naciones Unidas que sitúan a España en la vanguardia de la lucha contra la droga, intenta demostrar los avances que se están realizando para reducir los consumos y tráfico de droga en el mundo. Además, el artículo desentraña el papel esencial que la Guardia Civil realiza en esta lucha, sobre la que expone las líneas maestras de la estrategia actual, sustentada sobre un doble eje: la contribución para la prevención del delito y el combate contra las tramas organizadas de narcotraficantes y el blanqueo de dinero.

La garantía de seguridad de los alimentos

9

Manuel Lamela Fernández

■ Si el anterior artículo plantea las interrogantes sobre el estado de la cuestión del denominado fraude alimentario, éste expone cuáles son las medidas que desde la Administración se están adoptando para combatir el problema, en especial el dedicado al control de los productos y los principios –de responsabilidad y de precaución– por los que se rigen las políticas destinadas a acabar con las crisis alimenticias, tanto actuales como las que pudieran sobrevenir en el futuro.

El fraude alimentario en España

13

María Antonia Castro

■ El reciente problema planteado a la sociedad española con el mal conocido como de “las vacas locas” ha revelado la magnitud de un problema que preocupa a la salud y los hábitos alimenticios de los ciudadanos, además de a la economía de un importante sector productivo. A partir de esta preocupación, la autora trata de desentrañar para nuestros lectores las claves a una serie de interrogantes que están en la mente de los consumidores: ¿están protegidos los españoles ante los posibles fraudes y abusos existentes en el mercado en materia de alimentación?, ¿cuáles son los motivos que ocasionan la posible falta de protección?, ¿existen en España y en Europa la suficiente protección? La respuesta pasa por analizar los actuales mecanismos de protección, entre los que el SEPRONA desempeña una labor primordial.

La sociedad de la información para todos, iniciativa INFO XXI 25

Borja Adsuara

■ El artículo analiza el significado de la iniciativa INFO XXI, que el Gobierno trata de impulsar para promover el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como de su adopción y uso generalizado por ciudadanos, empresas y administraciones públicas, con el fin de que se aprovechen plenamente las ventajas y oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

La Guardia Civil y las nuevas tecnologías de la información 35

José Luis Bayona Pérez

■ Interesante artículo, que desde un enfoque eminentemente práctico pretende dar a conocer la evolución histórica y la situación actual de la Informática en la Guardia Civil. En este segundo punto, resultan de extraordinario interés todo lo referente a la adaptación del Servicio de Informática a Internet, Intranet, Correo electrónico y las aplicaciones corporativas, punto éste donde puede verse el funcionamiento de las bases de datos sobre: armas de fuego, gestión de personal, gestión de material, seguridad ciudadana, servicio de policía judicial, servicio fiscal y servicio de información. Por último, el artículo expone los proyectos futuros del Servicio de Informática.

Utilización de las nuevas tecnologías en la comunicación hacia la sociedad 47

Ignacio Alcázar Sirvent

■ La gran revolución que se está viviendo en materia de comunicaciones ha desatado una gran preocupación en todos los órdenes por implantar Internet lo antes posible. La Guardia Civil está lejos de quedarse a la zaga en la modernización que supone Internet. Es este proceso de modernización sobre lo que nos ilustra este artículo, en donde podrá hallarse abundante documentación sobre el estado de la comunicación en la Guardia Civil.

Aspectos jurídicos de la seguridad informática y la privacidad de los datos personales 57

Jaime Valcárcel Rubio

■ La revolución técnica está produciendo un importante cambio social e institucional, tanto por su rapidez como por la gran magnitud de sus consecuencias. Esto es así hasta el punto de que el ritmo con el que crece en los países más avanzados la denominada "sociedad de la información" es en progresión geométrica con respecto al desarrollo social, lo que contribuye a acrecentar las desigualdades. Para el autor, esta aceleración y globalización sobrepasan los mecanismos sociales de ajuste legislativo, violentando las concepciones tradicionales del Derecho. La consecuencia es la asunción de riesgos que deben ser prevenidos por las Administraciones Públicas, obligadas a tomar medidas para garantizar la seguridad informática. Algunas de estas propuestas son analizadas en este artículo por el autor desde la vertiente jurídica.

La Agencia de Protección de Datos. Funciones y potestades sancionadoras 69

Santiago Caballero Mendaña

■ El examen de las funciones y potestades sancionadoras de la Agencia de Protección de Datos es el objeto de este trabajo, analizado desde la perspectiva que tiene este organismo para hacer efectivo el derecho a la intimidad. Además, el autor trata el perfil de la Agencia y la misión que está llamada a desempeñar. Sin duda, un documentado e interesante trabajo, sobre un tema que cobra cada día mayor relevancia en nuestra sociedad.

Carlos Echeverría Jesús

■ Se pretende con este artículo la descripción de algunos de los desafíos a los que tanto el Estado como la sociedad marroquí deben hacer frente. Según el profesor Echeverría, se trata de nuevos riesgos con los que los medios militares clásicos no son operativos por su inadaptación y contra los que hay que desarrollar lazos firmes de cooperación internacional. Se trata, también, de destacar la oportunidad que tales desafíos ofrecen para el desarrollo de la cooperación entre Marruecos y un Estado como España, cuya vecindad inmediata le sitúa en una posición privilegiada. Se trata, por último, de ahondar en un análisis de seguridad destinado a eliminar recelos y a diseñar estructuras de cooperación operativas.

Pedro Antonio Pizarro de Medina

■ Nadie duda a estas alturas del significado del denominado "problema vasco". La dimensión del mismo se ha visto ampliado con la irrupción del fenómeno conocido como "kale-borroka", que para el autor de este trabajo no son si no claras expresiones de puro terrorismo, cuyos costes económicos superan a los derivados de los atentados. La gestación de esta peculiar forma de generar inseguridad en las calles y la organización de sus estructura en los denominados grupos "X" e "Y" son tratados en este artículo, imprescindible para conocer el alcance de un problema de honda repercusión social en el País Vasco.

José Ignacio Sánchez Trueba

■ Continuando con la serie de trabajos dedicados a estudiar la evolución histórica de los Cuerpos de Seguridad en España, el Jefe de la Policía Foral de Navarra desarrolla una síntesis lograda de este Cuerpo, desde su creación en 1928, hasta la actualidad, en que constituye una de las señas de identidad claves para el régimen foral de Navarra y la seguridad de este querido territorio del Estado español.

Félix Blázquez González

■ Reflexión interesante sobre la Policía Judicial, formulada desde los puntos de vista formal y material, donde el autor nos acerca a los antecedentes y la nueva posición constitucional de la PJ, aspectos básicos para poder pasar revista a los modelos policial y procesal de nuestro ordenamiento, lo que, en última instancia, considera el autor como claves para desembocar en el análisis de los problemas que padece la PJ hoy, en especial los relacionados con su composición, dependencia y coordinación.

Horacio Roldán Barbero

■ A partir de la explicación del significado del término institucionalización, el autor desgana los orígenes de los primeros estudios criminológicos en nuestro país, analizando las ideas que han podido influir en la situación actual de la criminología, estudiada en sus vertientes política, filosófica y jurídica.

Per Stangeland

■ Interesante reflexión en clave crítica sobre el estado de la investigación criminológica en España. Con el manejo de datos objetivos y documentados, este prestigioso profesor trata de responder a la interrogante de cómo es posible que siendo España la primera nación europea en número de estudiantes de criminología por mil habitantes, es una disciplina sin apoyos por parte de la Universidad y del Estado, hasta reducir su actividad docente y legislativa a círculos muy cerrados. La respuesta en unas valientes líneas del profesor Stangeland.

Bibliografía y documentación

Libros 147

Legislación y Jurisprudencia 163

José García San Pedro

Abstracts

Manuel Labandeira Fernández 175

LA BATALLA CONTRA LA DROGA

SANTIAGO LOPEZ VALDIVIELSO
Director General de la Guardia Civil

LA droga puede ser derrotada, aunque esa derrota no será nada fácil ni a corto plazo. Para hacer esta afirmación me baso no sólo en los cinco años de experiencia al frente de la Guardia Civil, sino también en el último informe mundial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la droga del año 2000 que, por primera vez, marca un punto de inflexión en el constante crecimiento de la producción, el tráfico y el consumo de drogas en el mundo durante las últimas décadas (1).

Este informe de Naciones Unidas, al que me referiré en diversas ocasiones por ser un documento esencial en la cuestión que hoy analizamos, resulta además especialmente elogioso con la estrategia de lucha contra la droga que hemos diseñado en España y sobre los resultados obtenidos. Creo por tanto que podemos situar a España en la vanguardia de la lucha contra la droga y que la estrategia diseñada por el Plan Nacional sobre la Droga para el período 2000-2008 es una estrategia acertada que nos permitirá avances significativos en este campo.

También quiero destacar que la Guardia Civil, que tradicionalmente desempeña un papel importante en la lucha contra la droga en su función de resguardo fiscal, se ha convertido hoy en un elemento esencial en la lucha contra la droga en todos sus ámbitos, desde la prevención del consumo hasta la investigación de las tramas organizadas del narcotráfico internacional y el blanqueo de capitales. Después del terrorismo, la lucha contra la droga constituye la gran prioridad de la Guardia Civil en esta legislatura.

Hay por tanto que desterrar esos discursos deterministas que presentan la droga como un mal inevitable, como una lacra inseparable de las sociedades modernas y como una realidad

con la que debemos convivir, pero con la que es imposible acabar. Mi posición es completamente contraria a estas tesis. Podemos y debemos acabar con la droga como problema social, aunque siempre pueda subsistir algún consumo individual de carácter marginal. Es más, insisto en que en estos momentos estamos en la dirección correcta y con la estrategia adecuada para poder hacerlo.

Lo importante en la lucha contra la droga no es tanto el tiempo como la tendencia. La pregunta esencial no es por tanto cuándo vamos a ser capaces de acabar con la droga, sino en qué medida hoy estamos mejor que hace unos años y en qué medida esperamos que en el futuro podamos reducir aún más los consumos y los tráficos de droga. Mi respuesta es que hoy estamos mejor que hace una década y que esa tendencia positiva se va a intensificar en el inicio de este nuevo siglo.

LA DROGA EN EL MUNDO

Para afirmar que hoy estamos mejor que ayer en materia de estupefacientes me basaré tanto en algunos datos globales como en algunos referidos a nuestro propio país. En primer lugar, hay datos esperanzadores en lo que se refiere a la reducción de la producción mundial de estupefacientes. Esta reducción tiene que ver por un lado con los éxitos parciales de los programas internacionales de sustitución de cultivos de drogas y, por otro, con el creciente problema de consumo local en el que se han visto involucrados algunos países tradicionalmente productores, lo que les ha llevado a aplicar políticas más activas de erradicación de este tipo de consumo. En este sentido pueden destacarse algunos éxitos notables como la práctica de erradicación del consumo de la planta de coca en Bolivia o Perú o la disminución de las plantaciones de opio en Pakistán. Todo ello está concentrando esa producción en unos pocos países, lo que permite diseñar una estrategia internacional más definida y efectiva para la eliminación de este tipo de cultivos ilícitos.

Por otro lado, se está produciendo también un aumento de la eficacia policial en la lucha contra el narcotráfico. Así, las cifras de incautaciones de drogas y las detenciones de per-

sonas implicadas en su tráfico, llevadas a cabo por los distintos cuerpos policiales en los países europeos de nuestro entorno, señalan una tendencia hacia una mayor eficacia en la lucha contra el narcotráfico. Los datos del año 1999 nos muestran que en la Unión Europea se incautaron 43 toneladas de cocaína, 681,5 toneladas de hachís, 5.596 kilogramos de heroína y 11,7 millones de comprimidos de éxtasis.

Frente a quienes creen que estas altas cifras de incautaciones sólo se explican en función del aumento del tráfico, hay que señalar que según estimaciones de Naciones Unidas hay un aumento significativo de la proporción de droga aprehendida frente a la droga producida. Así, en la actualidad se estima que se incauta el 46 por 100 de la cocaína que se produce en el mundo y en torno a un 20 por 100 de los opiáceos, lo que mejora significativamente las cifras de mediados de los años noventa, cuando apenas se sobrepasaba el 35 por 100 de la incautación de la cocaína que se producía y el 10 por 100 de los opiáceos.

Quiero destacar también de forma especial el esfuerzo no siempre reconocido de un país como Marruecos en la lucha contra el narcotráfico que realiza él solo el 85 por 100 de las incautaciones de cannabis de todo el continente africano.

Un tercer elemento positivo es la disminución de los consumos problemáticos de droga. En este sentido, puede observarse en toda Europa una disminución del consumo de heroína, particularmente en forma inyectable, una droga que iba asociada a fenómenos de marginación social extrema, delincuencia violenta y extensión de enfermedades infecciosas, en particular el SIDA. En todos estos aspectos ha existido en los últimos años una evolución positiva, en especial en la disminución de muertes asociadas al consumo de droga que se ha reducido prácticamente a la mitad. También en este sentido es de destacar la reducción del consumo de algunos tipos de drogas de síntesis, como el éxtasis, que se encuentran en franca decadencia.

Por último, me parece interesante destacar la disminución de la proporción de población reclusa condenada por delitos de narcotráfico, que en España ha pasado del 33 en 1996 a un 29 por 100 en el año 2000.

Pero junto a estos datos positivos hay también algunos desafíos a los que debemos dar respuesta:

- El primero de ellos es el desplazamiento de Norteamérica por la Unión Europea como primer mercado de drogas del mundo. Este desplazamiento significa que el énfasis de los norteamericanos en la lucha contra la droga está siendo mayor de la que estamos realizando los europeos.
- El segundo desafío es la disminución del rechazo y de la sensación de peligro que el consumo de drogas genera en nuestros jóvenes. Esta mayor aceptación juvenil de la droga tiene mucho que ver con los cambios en los hábitos de consumo que se está operando. Así, del consumo de droga marginal y continuo, especialmente de heroínomanos, estamos pasando al consumo lúdico de fin de semana. Este consumo más ocasional y vinculado al ocio hace que el joven consumidor no tenga la percepción de ser adicto ni de los riesgos que para su salud implica ese consumo. Así, se observa que en algunos países europeos, incluido el nuestro, hay una disminución de la edad de inicio del consumo de drogas, que aumenta el número de policonsumidores que mezclan distintos tipos de droga con alcohol, así como que disminuye su percepción de peligro.
- Un tercer desafío lo constituye la proliferación de drogas sintéticas que pueden ser producidas y comercializadas en el propio país donde se consume.
- Por último, resulta especialmente preocupante la expansión del crimen organizado internacional, una delincuencia que encuentra en el narcotráfico su principal fuente de ingresos, pero que tiende también a combinar el narcotráfico con otro tipo de tráfico ilícitos, como la inmigración clandestina.

Hacer frente a estos desafíos pasa antes que nada por redoblar nuestro esfuerzo y nuestra voluntad política para acabar con este fenómeno especialmente negativo no sólo para la salud pública, y muy en especial la de los jóvenes, sino también para la convivencia,

por lo que la droga lleva consigo de deterioro de las relaciones personales y familiares y sus implicaciones con la delincuencia, y otro tipo de conductas antisociales. Por eso su trabajo en esta comisión me parece esencial para poder reafirmar y reforzar nuestro compromiso y nuestra voluntad política contra la droga.

En segundo lugar, considero esencial una revisión estratégica que adapte nuestra lucha contra la droga a las nuevas formas del narcotráfico y a los nuevos hábitos de consumo. Esta revisión estratégica, que acaba de ser culminada por el Plan Nacional sobre la Droga, debe concentrarse sobre dos aspectos fundamentales a los que hasta la fecha no hemos prestado suficiente atención: por un lado, la prevención como eje de toda política contra la droga y, por otro, la reorientación de la represión contra el narcotráfico hacia la investigación de las redes organizadas y las tramas financieras del blanqueo de capitales. Por último, debemos hacer un esfuerzo especial en la cooperación internacional. Puesto que el fenómeno de la globalización está acentuando aún más el carácter internacional que siempre ha tenido la droga. Hoy sólo es posible dar respuesta a este fenómeno desde una actuación conjunta y coordinada de la comunidad internacional.

En nuestro caso, este énfasis en la cooperación internacional debe tener un primer espacio en el ámbito del espacio de seguridad, libertad y justicia que se está generando en la Unión Europea, pero debe incidir también de manera decisiva en la colaboración con los países productores, en especial en nuestras relaciones con Marruecos y con los países iberoamericanos.

España es un país esencial para la lucha mundial contra la droga. Nuestra proximidad al continente africano y nuestras privilegiadas relaciones con Iberoamérica nos convierten en una plataforma natural para la entrada de hachís y cocaína en Europa. Nuestra responsabilidad no termina por tanto con tratar de reducir el consumo de droga en nuestro país, sino que tenemos también un especial compromiso con el resto de nuestros socios europeos y con la comunidad internacional en su conjunto, como un país situado en la primera línea de la lucha internacional contra el narcotráfico.

LAS ACTUACIONES DE LA GUARDIA CIVIL

Con estas premisas básicas quiero ahora hacerles un breve balance de las actuaciones realizadas por la Guardia Civil en materia de lucha contra el narcotráfico desde mi última intervención en esta comisión mixta en abril de 1998, un balance que sin caer en ningún tipo de autocomplacencia creo que podemos calificar de satisfactorio.

Nuestra estrategia actual se sustenta en un doble eje: la contribución que desde la Guardia Civil podemos hacer a la tarea esencial de la prevención y la lucha contra las tramas organizadas de narcotráfico internacional, y la investigación del blanqueo de dinero.

Me referiré, en primer lugar, a la prevención, tarea en la que todas las unidades de la Guardia Civil están poniendo un esfuerzo muy especial. Decía antes que uno de los problemas que más me preocupaban era la falta de conciencia del peligro que supone el consumo de drogas entre nuestros jóvenes. Es obvio que para lograr esa concienciación resulta esencial la acción de las familias, la educación en las escuelas, las campañas específicas de todas las administraciones y la acción de los medios de comunicación social. Pero cuando todo eso falla, creo que la acción de la Policía Nacional, de la Guardia Civil y de las Policías Locales denunciando el consumo público de drogas es un último resorte en manos de los poderes públicos para hacer ver a esos colectivos que el consumo de droga no es una conducta socialmente aceptada, que la sociedad no tolera implícitamente ese tipo de conductas y que las posibilidades de ser sancionados por ello son muy altas. Este tipo de denuncias constituyen además en el caso de los menores una vía de información a los padres de que sus hijos son consumidores de droga, algo que en muchos casos desconocen. Por todo ello, el esfuerzo realizado en materia de prevención ha hecho que el incremento anual en este tipo de actuaciones sea superior al 10 por 100.

INTERVENCIONES

En materia de drogas durante el año 1997 ascendieron a 40.093, aumentando durante

los siguientes años a 42.269 en 1998 y a 53.999 intervenciones en 1999, alcanzando en el recientemente terminado año 2000 la cifra de 58.982. Lo que supone un incremento de casi el 50 por 100 desde 1997 en este tipo de actuaciones.

Las provincias que mayor número de denuncias por tenencia y consumo público han acumulado en este período son: Las Palmas, Madrid, Barcelona, Toledo, Alicante, Málaga y Valencia, que han totalizado casi un 40 por 100 del total de las denuncias practicadas, siendo la acción muy intensa en nuestra demarcación.

Pero nuestra labor de prevención no pasa sólo por la denuncia del consumo público de estupefacientes. En este sentido, el año pasado iniciamos un programa de actuación para aumentar y mejorar la labor en el campo de la prevención, bien a través de la transmisión de información acerca del fenómeno de las drogas, actuando como mediadores ante situaciones críticas o simplemente prestando auxilio y asistencia.

Así, a instancias de la Guardia Civil, se ha celebrado en la delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas un curso dirigido a profesores de los centros de formación de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, con el objeto de que adquirieran conocimientos precisos en materia de prevención y asistencia a drogodependientes. En la misma línea, el Plan Nacional sobre Drogas facilitará unas guías prácticas con estos conocimientos y con direcciones de interés para que las porten todas las patrullas de la Guardia Civil.

INCAUTACIONES

En relación con la represión del narcotráfico debo destacar en primer lugar el incremento de las incautaciones de droga. La más significativa es el hachís, cuyo montante ha ido creciendo de manera importante año tras año: 198 toneladas aprehendidas en 1997, 252 en 1998, 293 durante 1999 y 329 en el año 2000. Para tener conciencia de la verdadera dimensión de estas aprehensiones hay que señalar que las cifras correspondientes al año 1999 representaron un 55 por 100 del total del hachís incautado en Europa en ese año y un

67 por 100 del total nacional en ese mismo año, alcanzando en el 2000 el 70 por 100.

Es igualmente importante la variación experimentada por las pastillas de éxtasis aprehendidas, que fueron 39.575 en 1997 y 282.000 en el año 2000, lo que supone el 33 por 100 del total nacional.

Por lo que respecta a la heroína, en el año 2000 la Guardia Civil incautó 262 kilogramos, es decir, el 56 por 100 del total nacional; lo que representa un incremento del 279 por 100, datos especialmente relevantes si los comparamos con el año 1996, en el que la Guardia Civil incautó 69 kilogramos, lo que sólo representó el 12 por 100 del total nacional.

Por último, en el año 2000 la Guardia Civil intervino el 48 por 100 de la cocaína incautada en España.

Todas estas incautaciones no han sido realizadas en exclusiva por las unidades desplegadas en nuestras costas y fronteras, incluyendo los recintos aduaneros, sino que son resultado también de laboriosas investigaciones que llevaron a la desarticulación de numerosas bandas de narcotraficantes. En este sentido, debo destacar el hecho de que a finales del mes de enero se mantuvieran abiertas por parte de los EDOA y otras unidades de investigación fiscal y antidroga un total de 270 investigaciones cuyos frutos esperan obtenerse en un futuro próximo.

DETENCIONES

Fruto de esta creciente labor de investigación es también el significativo aumento del número de detenidos por delitos relacionados con el narcotráfico: en el año 2000 se superaron las 6.500 detenciones.

Esta cifra resulta especialmente significativa si se tiene en consideración que mientras en 1996 la Guardia Civil efectuaba el 38 por 100 de las detenciones que se realizaban en nuestro país por este tipo de delitos, en el año 1999 ese porcentaje creció hasta casi el 50 por 100.

LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES

Entre todas las investigaciones de narcotráfico estamos priorizando aquellas que se

refieren a la lucha contra el blanqueo de capitales, verdadera columna vertebral de la delincuencia organizada actual. Este tipo de operaciones tiene su relevancia porque atacan la principal razón de ser de dichas organizaciones, la obtención de beneficios.

Los resultados obtenidos en esta lucha fueron especialmente importantes durante el año 1999, en los que la unidad central de investigación fiscal y antidrogas (UCIFA) llevó a cabo las operaciones "Paralelo" y "Solarium-120", cuyo balance fue de: 57 personas detenidas, la incautación de una cifra aproximada a los mil millones de pesetas entre moneda nacional y divisas, así como la aprehensión de vehículos y embarcaciones con un valor superior a los 200 millones de pesetas.

En estos momentos permanecen abiertas 16 nuevas investigaciones en materia de blanqueo de capitales de las que esperamos obtener pronto resultados relevantes.

COOPERACION CON OTRAS FUERZAS

Un tercer elemento que querría destacar, y de forma muy especial, en la lucha contra el narcotráfico es el impulso que hemos dado a la colaboración con el resto de las fuerzas de seguridad y, de forma muy especial, la cooperación con el Servicio de Vigilancia Aduanera, colaboración que ha dado lugar a numerosas operaciones especiales realizadas de manera conjunta. Así, desde mayo de 1998, en que se realizó la primera operación conjunta SEVA y Guardia Civil, se han ido seleccionando lugares especialmente sensibles de nuestras costas para la realización de esos servicios.

La puesta en común de las informaciones y de los recursos humanos y materiales han permitido a lo largo de las operaciones realizadas la incautación de más de 30 toneladas de hachís, 81 embarcaciones, 35 vehículos y la detención de 147 personas. Estas cifras demuestran tanto la potencialidad de una actuación coordinada como las ventajas que para los ciudadanos siempre tiene la cooperación entre instituciones.

Todos estos resultados, el incremento del número de actuaciones, el aumento del volumen de las incautaciones y de detenidos, las crecientes operaciones contra el blanqueo de

capitales, no son como fácilmente pueden deducir fruto de la casualidad. Estos éxitos son, antes que nada, fruto de la abnegación, de la profesionalidad, de la vocación de servicio y del especial compromiso ético en la lucha contra la droga de la que todos los guardias civiles, desde los que sirven en unidades especializadas de investigación hasta el componente del último puesto, hacen gala cotidianamente. Pero este balance es también consecuencia de una serie de medidas que desde la Dirección General hemos adoptado en estos años para lograr una mayor eficacia en la lucha contra esta lacra social de la droga.

LINEAS ESTRATEGICAS

Destacaré algunas de las líneas estratégicas de la Guardia Civil en su lucha contra la droga. La reciente creación de la Jefatura Fiscal y de Fronteras en el Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica del Ministerio del Interior.

La creación de esta nueva Jefatura Fiscal y de Fronteras agrupará a todos aquellos servicios con funciones fiscales y de vigilancia y control de fronteras, entre ellos el servicio marítimo. Esta nueva organización permitirá dar una respuesta más eficaz a la lucha contra la droga, especialmente en nuestras costas, al lograr una mejor coordinación de todas las unidades implicadas en esta misión, tanto aéreas como marítimas y terrestres.

La puesta en marcha del denominado proyecto SIVE, Sistema Integral de Vigilancia Exterior. Este sistema era un elemento imprescindible si queríamos asumir con eficacia nuestra nueva responsabilidad en la custodia de un amplio sector de la frontera exterior de la Unión Europea. Ante esta nueva responsabilidad europea y la especial conflictividad existente en el sur de nuestro litoral por la proximidad del continente africano, y más concretamente del Magreb, principal productor del cannabis y sus derivados, la Guardia Civil inició hace unos años la puesta en marcha de este plan de cobertura de la frontera sur de nuestro país.

El SIVE supondrá una mejora notable de la vigilancia de la costa andaluza y del archipié-

lago canario, mediante el establecimiento de medios de detección apropiados, como radares, cámaras térmicas y otros aparatos de visión. Se trata de un dispositivo operativo que, sobre un soporte técnico, facilitará la vigilancia de la frontera sur de España aportando, en tiempo útil, tanto la información obtenida a los centros de decisión como permitiendo la transmisión de órdenes para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en el territorio nacional. La detección de cualquier embarcación se podrá adelantar a una distancia de 10 kilómetros de la costa, pudiendo realizarse la identificación precisa del objeto a 5 kilómetros.

Estos márgenes darán a las unidades operativas un tiempo de reacción suficiente, permitiendo actuar de forma directa y con los medios adecuados en el punto de la costa donde se puede intentar el alijo o desembarco. En la actualidad se está finalizando el período de contratación de la primera fase del SIVE que se instalará en la zona contigua al Estrecho.

Este despliegue se irá progresivamente haciendo extensivo al resto de la costa andaluza y archipiélago canario. Se trata de un gran esfuerzo de inversiones que redundará sin duda tanto en una mayor eficacia operativa en la lucha contra el narcotráfico como en la optimización del empleo de los siempre escasos recursos humanos disponibles.

LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Estamos diseñando un proyecto de integración y potenciación de todas nuestras unidades de investigación criminal, tanto en el órgano central de la Dirección General como en nuestra estructura territorial.

El crimen organizado, que tiene en la droga su principal fuente de ingresos, complementa en muchas ocasiones esta actividad con la realización de otro tipo de tráfico ilícitos, principalmente inmigrantes irregulares, pero también obras de arte sustraídas, vehículos robados, armas de fuego, contrabando de tabaco, entre otras muchas posibilidades.

Esta naturaleza multifacética del crimen organizado hacia poco operativo que se man-

tuviera en compartimentos estancos las unidades de investigación según los diferentes tipos de delito, cuando los delitos eran diferentes pero en muchos casos las tramas eran las mismas. Por esta razón se reúnen todas las unidades de investigación criminal de la Guardia Civil bajo una Jefatura Unica de Policía Judicial, lo que nos permitirá una mayor integración de la información y una mayor coordinación de las investigaciones. Este proyecto contempla además un importante incremento del número de efectivos dedicados a la lucha contra la droga, el crimen organizado y la delincuencia económica, la mejora de su formación y especialización y la modernización de sus medios materiales.

Está a su vez muy avanzada la creación de una base de datos única de información e investigación que facilitará sin duda la gestión del conocimiento entre todas las unidades implicadas en estas tareas.

EL CONTROL ADUANERO

Nuestra voluntad es potenciar y priorizar nuestra faceta de policía aduanera o resguardo fiscal que la Guardia Civil viene desarrollando en todos los recintos aduaneros de nuestro país (puertos, aeropuertos y aduanas terrestres). En este campo, la Guardia Civil, consciente de la importancia del control del comercio exterior por su utilización como medio para el tráfico de las drogas, ha comenzado, desde hace unos años, una importante reestructuración y modernización de estos servicios. Entre las principales medidas adoptadas cabe destacar la creación dentro de los recintos aduaneros de unas oficinas de análisis e investigación fiscal, conocidas como ODAIFIS. Estas nuevas unidades entraron en funcionamiento a primeros de 1999.

Su objetivo es dar una respuesta eficaz del control del inmenso y creciente tránsito de contenedores que se produce en nuestros puertos, empleando para ello técnicas avanzadas de análisis de riesgos. En estos contenedores se desplaza hoy en día la mayor parte de la mercancía que circula en el mundo y que constituyen ya la principal vía de entrada de todo tipo de mercancías ilegales, incluyendo drogas, en nuestro país.

El resultado obtenido por las ODAIFIS, a pesar del poco tiempo transcurrido desde su implantación, puede calificarse de excelente, especialmente en la detección de la cocaína que procede de Iberoamérica, en gran parte transportada utilizando estos contenedores. En la actualidad estamos mejorando la preparación de estas unidades que, en un futuro próximo, potenciarán sus accesos a bases de datos informatizadas para mejorar su eficacia. Todo ello sin perjuicio de las comunicaciones permanentes que mantienen con aquellos negociados de la aduana que también realizan análisis de riesgos.

FORMACION

Un pilar sobre el que hemos asentado nuestra lucha antidroga es la mejora de la formación en todas aquellas facetas que tienen que ver con esta misión. En lo referente a la enseñanza, hay que destacar que continuamente se vienen llevando a cabo cursillos o seminarios de actualización para el personal que desempeña su labor en las diferentes unidades fiscales y antidroga. Así, el pasado mes de julio se celebró un seminario con los jefes de las ODAIFIS y a comienzos del actual otro con los jefes del resguardo de los puertos del Mediterráneo. Para este año está previsto realizar cursos sobre dobles fondos con los equipos que desempeñan esta tarea en los puertos, otro dirigido a los jefes de las unidades de investigación fiscal y antidroga y otro para los jefes del resguardo de los aeropuertos de nuestro país.

En este mismo campo de la enseñanza, la Guardia Civil viene formando desde hace años personal especializado en las investigaciones patrimoniales y contra el blanqueo de capitales provenientes del narcotráfico. Estos cursos de delincuencia económica son diseñados expresamente para los fines expuestos en centros especializados como el Instituto de Empresas o el Instituto de Formación Empresarial de la Cámara de Comercio de Madrid.

Este año podremos impartir también esta enseñanza avanzada en la recién creada cátedra de delitos económicos y financieros "Marqués de Rodil", fruto del convenio marco de colaboración previsto entre el Instituto

Universitario Duque de Ahumada de Estudios de Seguridad de la Universidad Carlos III de Madrid y la Fundación del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Por último, estamos mejorando la formación de los equipos especializados de la Guardia Civil que en los puertos llevan a cabo el reconocimiento de vehículos con el fin de detectar espacios ocultos o dobles fondos para el transporte de drogas, a los que está previsto también dotar de equipos de alta tecnología para poder detectar dichos espacios.

CONTROLES INTERIORES

Otra línea de actuación es la potenciación de los controles en el interior del país, siendo numerosas las aprehensiones de estupefacientes que se llevan efectivos de nuestras patrullas de seguridad ciudadana o tráfico en las carreteras, cuya vigilancia está también encomendada a la Guardia Civil. A estos efectos, hemos diseñado un programa de cursos de formación que nos ha permitido poner en marcha un plan de detección de drogas en vehículos sospechosos; plan que está dando unos magníficos resultados.

En este mismo campo de control interior se está trabajando en la confección de un moderno plan de control de los aeródromos, aeroclubes y otros tipos de pequeños aeropuertos, cuya vigilancia está encomendada por ley a la Guardia Civil, para evitar que aviones procedentes del norte de África puedan introducir hachís en nuestro país, como ya ha ocurrido en alguna ocasión.

INNOVACION

Un último eje de nuestra política antidroga es la permanente modernización e innovación de los medios materiales y equipos. En este campo quiero apuntar que, durante los tres últimos años, se ha incrementado la dotación de las oficinas de análisis e investigación fiscal y de los grupos de investigación fiscal y anti-

drogas, en cerca de un centenar de vehículos para servicio camuflado, con el fin de que puedan desempeñar eficazmente su labor.

Por otro lado, está constatado que uno de los instrumentos que ha demostrado ser de mayor utilidad en la vigilancia de las costas es la denominada cámara térmica, que permite el ejercicio efectivo de la vigilancia nocturna; por ello desde 1998 se han adquirido 8 unidades sobre vehículo y 28 portátiles, lo que ha incrementado de forma muy significativa la eficacia de nuestras unidades.

Por lo que se refiere a la potenciación de estos programas y actividades, a través del incremento en las dotaciones de recursos humanos, los efectivos empleados por el cuerpo en la vigilancia de costas y fronteras en la actualidad ascienden a 899 personas. En los recintos aduaneros la cifra es de 3.572 especialistas fiscales y el número de investigadores especializados en materia de droga es de 830.

CONCLUSION

Podemos concluir la nueva estrategia aprobada por el Gobierno español para el período 2000-2008, que cuenta con un amplio reconocimiento y respaldo internacional, va a dar resultados y que vamos a mantener una tendencia a la baja, tanto en la oferta como en el consumo de droga, en nuestro país en la próxima década.

Las cifras expuestas dejan pocas dudas sobre la importancia que la Guardia Civil tiene en esta estrategia, tanto en lo que se refiere a la prevención del consumo como a la represión del narcotráfico.

Nuestra más firme voluntad es que en el futuro podamos seguir contribuyendo cada vez con más eficacia a este gran objetivo que es derrotar a la droga en nuestro país.

NOTA

(1) UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUG CONTROL AND CRIME PREVENTION: World Drug Report 2000, Oxford University Press, 172 págs. Puede consultarse en la red en www.undep.org.

LA GARANTIA DE SEGURIDAD DE LOS ALIMENTOS

MANUEL LAMELA FERNANDEZ

Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Pesca y
Alimentación

LAS Administraciones de los Estados modernos tienen que ser capaces de responder a las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido cobra particular importancia su faceta como consumidores de alimentos, cuya seguridad es el aspecto más importante, si bien la calidad sensorial, los métodos de elaboración, o el bienestar animal son aspectos relevantes.

La mejor protección del consumidor es disponer de sectores productores y transformadores modernos y perfectamente preparados para responder a los desafíos de un nivel creciente de exigencia de calidad. Sin embargo, las últimas crisis vividas repercuten en toda la cadena y acaban afectando a la buena marcha de las industrias y de las explotaciones agrarias e, incluso, a la credibilidad de las instituciones que tienen que garantizar esta seguridad.

Sólo la apuesta por prácticas correctas de higiene en toda la cadena alimentaria, incluyendo la producción primaria, podrá garantizar el futuro para el productor y para el consumidor.

La inocuidad de los alimentos debe venir garantizada por una concepción global de la calidad, de la que forma parte fundamental la seguridad de los alimentos. Habida cuenta de la organización política y administrativa emanada de nuestra Constitución, es importante delimitar las competencias y funciones de las distintas autoridades con objeto de mejorar la eficacia de sus actuaciones y el establecimiento de principios básicos comunes en la aplicación de las normas en todo el Estado.

El instrumento fundamental para garantizar la seguridad de los alimentos es el control oficial que se efectúa sobre los mismos. Su eficacia viene determinada por su regularidad sin

establecer limitaciones ni respecto a su objeto ni en lo que se refiere a la fase o momento en que han de realizarse. El control oficial se realiza de forma proporcional al objetivo perseguido y, como norma general, sin previo aviso. El proceso se extiende a todas las fases de la producción, fabricación, importación, tratamiento, almacenamiento, transporte, distribución y comercio.

El control de los productos alimenticios implica: la inspección, toma de muestras y análisis, el control de la higiene del personal que participa en la producción de los alimentos, así como el examen del material escrito y documental, y de los sistemas de verificación aplicados por las empresas. Además, las industrias deben adoptar medidas de autocontrol encaminadas a asegurar que sus productos cumplan los requisitos de seguridad.

Las empresas alimentarias son responsables de la higiene en sus establecimientos, debiendo efectuar una serie de actividades de autocontrol, entre las cuales se considera imprescindible el análisis de peligros y los puntos críticos u otras técnicas que determinen un control de riesgos en las diferentes fases de la cadena alimentaria. Asimismo, en diferentes sectores productivos se han adoptado guías de prácticas correctas de higiene, cuyo cumplimiento constituye un medio adecuado para llevar a cabo las actividades de autocontrol. Por su parte, las autoridades competentes realizan los controles precisos para comprobar que las empresas del sector alimentario cumplen las normas establecidas en materia de higiene.

Además del control realizado sobre los alimentos, se comprueba el estado y el uso que se haga de las distintas instalaciones, medios de transporte, equipos y materiales; las materias primas, ingredientes, auxiliares tecnológicos y otros productos utilizados para la preparación y producción de alimentos; los productos tanto semiacabados como acabados; los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los productos alimenticios; los productos y procedimientos de limpieza y mantenimiento, así como los plaguicidas empleados; los procedimientos utilizados para la fabricación o el tratamiento de los productos alimenticios; y los medios de conservación.

Además del control oficial, otro aspecto relevante es la organización administrativa que permita una actuación rápida y coordinada ante las crisis alimentarias. En este sentido, el Consejo Europeo, reunido en Helsinki diciembre de 1999, urgió a la Comisión a presentar un Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, con el propósito de restablecer la confianza de los consumidores en los alimentos y garantizar un elevado nivel de protección de su salud.

La conclusión que cabe extraer de dicho documento es la necesidad urgente de modificar y completar las legislaciones nacionales, la armonización de su aplicación en los diferentes Estados miembros y el refuerzo de la coordinación entre los sistemas nacionales de control y los comunitarios.

Otro aspecto importante, recogido en dicho documento, es el principio de responsabilidad. Los diferentes eslabones de la cadena de producción deben tener responsabilidades delimitadas en cada fase. Ello es vital para los agricultores, ganaderos e industriales ante la creciente complejidad de la producción y transformación agroalimentaria.

La responsabilidad relativa a la seguridad de los alimentos en cada fase de la cadena alimentaria debe quedar claramente establecida en función de las fases de producción, de forma que cada agente de la cadena sea responsable del producto hasta el momento en que éste pase a formar parte del siguiente eslabón.

Igualmente, el Libro Blanco considera el denominado "Principio de Precaución", que se aplica en ausencia de suficiente información, dentro del marco de una evaluación científica de riesgos. Sin embargo, la aplicación de este principio no debe extenderse más tiempo del necesario para obtener la información suficiente para completar la evaluación.

El Gobierno español comparte plenamente este análisis y considera de la máxima importancia la adopción de las medidas necesarias para responder a las deficiencias detectadas. En nuestro país, el organismo competente en esta materia será la futura Agencia Española de Seguridad Alimentaria, encontrándose actualmente en una fase avanzada de tramitación legislativa en las Cortes.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria es un organismo intersectorial e

interterritorial, cuya finalidad consiste en promover los principios de la seguridad de los alimentos, mediante la cooperación con la Autoridad Alimentaria Europea, coordinar todas las actuaciones de control de los mismos, y dar soporte técnico y científico a los órganos competentes de las distintas Administraciones, con objeto de prevenir y poder hacer frente a las situaciones de riesgos emergentes. Por tanto son objetivos prioritarios potenciar la colaboración en nuestro país entre todas las Administraciones, los sectores interesados y las asociaciones de consumidores y usuarios, y ser órgano de referencia en la evaluación de riesgos, en su gestión y en la comunicación de aquéllos en las situaciones de crisis o alarma que se puedan producir.

Para el correcto funcionamiento de este sistema, es necesario que cada eslabón asuma su responsabilidad, así como la colaboración sin fisuras de todas las partes representadas.

En esta organización, la Administración General del Estado deberá asumir:

- El establecimiento de principios comunes en la aplicación de normas en todo el Estado.
- La delimitación de atribución de competencias y funciones a las distintas autoridades, con objeto de mejorar la eficacia de las actuaciones.
- El impulso del desarrollo de la Agencia de Seguridad Alimentaria para conseguir sus objetivos, de cara a la consecución del alto nivel de protección de la salud pública y de la seguridad de los consumidores, así como la vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente en materia de alimentos y la gestión de las redes de alerta alimentarias.
- La finalización del desarrollo legislativo en materia de seguridad alimentaria.
- La armonización de la legislación en materia de controles, refuerzo de la coordinación entre los sistemas nacionales y los comunitarios.
- La adopción de las medidas necesarias de coordinación para que el nivel de controles y el grado de exigencia de los mismos, sea idéntico en todo el territorio nacional.

- La instauración de sistemas de comunicaciones permanentes con todos los organismos y entidades competentes y colaboradores.

Por su parte las Administraciones Autonómicas en el ámbito de la seguridad alimentaria deberán realizar las siguientes funciones:

1. La realización efectiva del sistema de controles. Para ello, se requiere la creación de centros especializados y la formación técnica adecuada de inspectores, con objeto de lograr el cumplimiento en su integridad y grado de exigencia requeridos en ejecución de los controles.

2. La colaboración con la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. En la evaluación de riesgos, que es uno de los pilares más importantes, es necesaria también la participación de todos los organismos científicos dependientes de entes autonómicos. La gestión de riesgos, debe contar con la participación activa de todas las Administraciones autonómicas competentes y de los sectores implicados y asociaciones de consumidores. La comunicación de los riesgos debería estar unificada en una sola fuente, que correspondería a la Agencia.

3. La estrecha cooperación y colaboración con las Administraciones locales, en todas las materias que puedan afectar a la seguridad alimentaria, con objeto de prevenir y evitar los efectos devastadores que provocan las crisis alimentarias

Sin embargo, la preocupación de los consumidores y de las administraciones respecto de la seguridad de los alimentos no debe limitarse a los productos europeos. Dado el actual proceso de globalización de la economía, es preciso considerar límites más amplios que los de la Unión Europea. No obstante, la seguridad de los alimentos no puede traducirse en dificultades para el comercio mundial de productos agrarios y de alimentos.

En este marco, adquiere especial importancia el papel del Codex Alimentarius como responsable de la elaboración de normas que respondan al objetivo de garantizar la seguridad de los alimentos objeto de comercio inter-

nacional y la lealtad de las transacciones comerciales. La acción del Codex debe impulsarse, dotándolo de mecanismos de actuación que permitan ganar en agilidad y en efectividad.

La base más adecuada para esta elaboración de normas está constituida por el análisis de riesgos, tal y como el Codex ha preconizado.

Sin embargo, también parece necesario considerar otros factores, a la hora de desarrollar normas, que pueden variar en función de las circunstancias, pero que responden a las demandas sociales ante hechos como el bienestar de los animales, el medio ambiente, la diversidad biológica, etc.

Dentro del comercio mundial, han adquirido particular importancia los intercambios de productos obtenidos de la biotecnología y, más concretamente, los productos transgénicos. Para éstos es preciso establecer criterios comunes de evaluación de seguridad previa a su comercialización, así como dar una respuesta a la demanda de información de los consumidores.

El concepto y la práctica de la evaluación de riesgos, incluyendo un enfoque del concepto de equivalencia sustancial coherente internacionalmente como una forma del principio de precaución, pueden ser útiles a la hora de garantizar tanto la seguridad de estos productos como de suprimir obstáculos injustificados al comercio de unos productos cuya incidencia en el comercio mundial de alimentos va en aumento.

Los consumidores necesitan poder ejercer

su capacidad de elección. Para ello, necesitan tener información sobre la forma en que los productos han sido manipulados.

Igualmente, es importante asegurar la trazabilidad de los productos, como un complemento necesario a la evaluación previa de los riesgos.

Una correcta política de seguridad alimentaria implica conocer las principales fuentes de riesgos para la inocuidad de los alimentos.

Para ello es necesario establecer planes de investigación que permitan anticiparse a las amenazas emergentes. De nuevo el trabajo que está siendo efectuado por los distintos comités conjuntos FAO/OMS sobre aditivos alimentarios, residuos, irradiación es decisivo para la evaluación de los riesgos asociados a determinados productos.

Por otro lado, la organización administrativa debe responder a la necesidad de completar los diferentes elementos del análisis de riesgos. La tarea de evaluación, que es eminentemente científica, debe basarse sobre la independencia de los responsables de realizarla así como sobre su excelencia para la tarea encomendada a la luz del conocimiento en cada momento.

En el plano nacional, el proyecto del Gobierno español de crear una Agencia de Seguridad de los Alimentos en España da respuesta a esa necesidad organizativa, reestructurando antiguas unidades y encomendando funciones a este nuevo organismo. Es un proyecto ambicioso y complejo que requerirá un gran esfuerzo de todas las partes implicadas en forma de un objetivo común.

EL FRAUDE ALIMENTARIO EN ESPAÑA

MARIA ANTONIA CASTRO
Periodista

¿Cree que los consumidores españoles están protegidos frente a los posibles fraudes y abusos existentes en el mercado? ¿Cuáles cree que son los motivos que ocasionan esa falta de protección? Con estas preguntas iniciaba el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) una encuesta, en 1995, sobre la Defensa del Consumidor. En aquellas fechas el 67 por 100 de la población consideraba que no estaba lo suficientemente protegida ni informada y que la causa provenía de la falta de control e inspección por parte de la Administración.

Ahora, según un reciente informe del CIS, seis de cada 10 españoles confían en los alimentos que consumen y en la Administración. Y lo dicen a pesar del aceite de colza, de los pollos con dioxinas, de la controversia sobre los transgénicos, del abuso del clenbuterol, de la fiebre aftosa y de la locura de las "vacas locas". ¿Por qué? ¿Tenemos en España y en Europa la suficiente protección y los controles adecuados en la alimentación?

Enrique García, Director Técnico de la UCE (Unión de Consumidores de España) piensa que sí, aunque el mercado de los alimentos es bastante complejo. "Tenemos unas instituciones que funcionan bien, un ordenamiento jurídico de los más avanzados de Europa, y unas inspecciones buenas pero insuficientes. Pero, tenemos un marasmo de competencias entre los Ministerios de Agricultura y Sanidad, y Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (que son los que tienen las competencias ejecutivas), que muchas veces hace que las inspecciones y los controles no sean los adecuados, lo que significa un grave handicap de cara al objetivo final que es la seguridad de los consumidores".

Por ello, sostiene Enrique García que sería necesaria una clarificación de competencias y unos controles fidedignos en origen. Es decir, una coordinación entre las Administraciones Públicas y un etiquetado que permita la trazabilidad de los alimentos y que facilite su inspección. "Hay un hecho fundamental –puntualiza Enrique García– y es que tras la investigación que realizó el SEPRONA sobre el tema de las vacas locas, que fue excepcional, se puso de manifiesto no sólo el marasmo competencial, sino una serie de irregularidades habituales más o menos graves en el sector agroalimentario, y otras puntuales pero muy graves, que incluso son delito penal, que habría que resolver." Por ello, el Director Técnico de la UCE insiste en que la Administración "falla estrepitosamente en las inspecciones, fundamentalmente por falta de medios económicos, humanos y técnicos".

Esta preocupación por la falta de coordinación entre Administraciones y por un control alimentario que garantice la salud y seguridad de los consumidores es también un tema prioritario en la Unión Europea (UE). Desgraciadamente el fraude alimentario no es exclusivo de España, ni el marasmo de responsabilidades patente de nuestro Estado. Por ello, la Comisión Europea aprobó en enero de 2000 el Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria en el que, además de establecer más de 80 sistemas y normas de protección alimentaria de categoría mundial, anunciaba una reforma legislativa radical y la creación de una nueva Autoridad Alimentaria Europea.

Las responsabilidades de esta nueva entidad coordinadora van a ser la evaluación de riesgos de alimentos que tengan un impacto directo o indirecto con la salud de los consumidores; la recopilación y análisis de informaciones para hacer programas de control y seguridad alimentaria; y la mejora de la actual Red de Alerta Rápida Europea, en la que se incluirán nuevos parámetros, como la alimentación animal, entre otras cosas por los problemas de los piensos y el descontrol de los medicamentos veterinarios (hormonas, antibióticos, etc.) que, a largo plazo, podrían tener serias repercusiones en nuestra salud.

Este nuevo organismo comunitario, una especie de Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, entrará en funcionamiento en el

2002 y coordinará las acciones Comunitarias en colaboración con las Agencias Nacionales de los Países Miembro.

En España a finales de abril se aprobó, en el Congreso de los Diputados, el proyecto de Ley por el que se crea la Agencia Alimentaria Española, que dependerá del Ministerio de Sanidad y Consumo y que, en coordinación con la Agencia Europea, tendrá como objetivo principal proteger la salud pública. También garantizará su calidad nutricional y promoverá la cultura de la salud entre la población. Para ello desarrollará programas de cooperación y coordinación en seguridad alimentaria, en colaboración con las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y otras Administraciones públicas nacionales. El Estatuto de la Agencia Española se aprobará antes de final de año por Real Decreto, lo que permitirá iniciar su andadura en enero de 2002, con una dotación económica reflejada en los Presupuestos Generales del Estado de este año.

Las funciones de la Agencia serán las mismas que las de la Agencia Europea, es decir, evaluación, gestión y comunicación de riesgos alimentarios; desarrollo de normativas, certificaciones, acreditaciones e incluso actuaciones ejecutivas. Tendrá un papel preponderante en situaciones de crisis o emergencias. En sus órganos de dirección estarán representadas las Comunidades Autónomas y las Administraciones Públicas, así como las Organizaciones de Defensa de los Consumidores y los empresarios del sector agroalimentario. Además, contará con un Comité Científico que evaluará los riesgos alimentarios. Es decir, será la autoridad nacional que valide y unifique las afirmaciones de los científicos, a veces dispersas o enfrentadas.

En la Unión Europea, en materia de validación científica, la Comisión cuenta con el asesoramiento de centros de investigación, como el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS). Este centro científico, que tiene su sede en Sevilla, está especializado en programas genéricos de bioquímica, y en otros tan específicos como el análisis del impacto de los transgénicos para la salud humana, o la valoración de riesgos del uso de hormonas en la cría del ganado vacuno. "Existe un conflicto de intereses en la Organización Mundial de Comercio pues –explica Dolores Ibarreta,

investigadora del IPTS- Estados Unidos quiere vender a Europa su carne de vacuno criado con hormonas, que allí están permitidas. Pero Europa se niega por el Principio de Precaución, y la Comisión nos pidió un análisis científico sobre los riesgos de esta carne tratada. Y demostramos que efectivamente hay riesgo tanto para la salud como para el medio ambiente”.

Si la Comisión Europea cuenta con el asesoramiento de centros científicos como el IPTS, las Administraciones Públicas españolas cuentan con el apoyo del Centro de Investigación y Control de la Calidad (CICC) del Instituto Nacional de Consumo. La principal misión de este organismo es la de examinar los productos de gran consumo, para verificar su adecuación a la normativa técnico-sanitaria vigente y a las normas de calidad que los regulan, y garantizar que son seguros para el consumo humano. Para ello cuenta con unos laboratorios de técnicas avanzadas en microbiología, espectroscopia, cromatografía e identificación molecular. Con los equipos de identificación molecular pueden detectar proteínas y aditivos en los alimentos crudos, y también realizar análisis genéticos tanto de estos alimentos crudos como de los precocinados o transgénicos, lo que permitirá conocer la trazabilidad de los productos y ayudar a combatir el fraude alimentario.

Los análisis que realizan afectan a los productos presentes en el mercado español y los hacen a petición de los diferentes organismos de las administraciones públicas con responsabilidad en la protección del consumidor, tales como los servicios de inspección de las Comunidades Autónomas, las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC's), las juntas arbitrales, los juzgados, u otros organismos como la Guardia Civil.

Durante el año 1999 en el CICC analizaron 7.032 muestras, 3.927 de productos alimenticios y 3.105 de productos industriales. Según datos de la memoria, el 53,17 por 100 presentaban algún tipo de irregularidad, en su mayoría problemas de etiquetado (41,94 por 100). Las pruebas realizadas a los casi 4.000 productos alimenticios se orientaron a verificar la conformidad de los productos con las normativa en cuanto a etiquetado, contenido efectivo, caracteres organolépticos (aspectos

externa, color, consistencia) y principios inmediatos para determinar parámetros como el valor energético y la flora microbiana. También comprobaron la presencia de contaminantes biogénicos (parásitos, restos biológicos), elementos patógenos, flora microbiana, materias extrañas, metales, etc. Las muestras “no conformes” fueron del 41,8 por 100 en total. De éstas, el 27,5 por 100 por causa del etiquetado, el 11 por 100 por factores de calidad, el 0,2 por 100 por adulteración, el 2,4 por 100 por aditivos, el 0,5 por 100 por contaminación química o biológica y el 1,8 por 100 por adversa microbiología y parasitología.

Y estas muestras “no conformes” ¿a qué productos del mercado se refieren?

Las organizaciones de Defensa de los Consumidores, como la UCE, o los laboratorios de análisis los identifican bien. Por ejemplo, cuando descubren etiquetas fraudulentas en los productos con denominación de origen, fundamentalmente de quesos, aceite de oliva, vinos y bebidas alcohólicas,... “Si se está vendiendo calidad, —argumenta el Director Técnico de la UCE— hay que darla. La diferencia es de un 400 por 100 en el precio de un vino con denominación de origen a otro que no la tiene”.

También estas muestras “no conformes” se refieren a la sustitución de unas especies por otras. Por ejemplo, en los enlatados cárnicos se sustituyen los patés de hígado de pato por el de pollo o cerdo, o en los de foie-gras se encuentra cualquier hígado menos el de oca. También es frecuente, en pescados fileteados y congelados, la sustitución de la merluza (*Merluccius merluccius*) por otras especies próximas del género *Merluccius*, o del género de los *Gálidos*, o del grupo del bacalao. O con la perca del Nilo que la venden como mero, porque es una especie unas veinte veces más barata. En cuanto a frutas y verduras también descubren el fraude, o los “no conformes” en dos frentes: en la modificación del lugar de origen, y en la desclasificación. Todas las frutas y verduras pasan por un proceso de normalización en los Almacenes de Clasificación y, según sus características, obtienen una u otra categoría que determinará su precio de venta. Pero a medida que va pasando el tiempo van perdiendo esas características (y su valor económico) por lo que suelen mezclar las catego-

rias y ponerlas al precio máximo. Otro fraude que también conocen es la puesta a la venta al público de la fruta desclasificada, que se ha destinado a la industria alimentaria. "Todos estos fraudes —dicen los técnicos del laboratorio— son muy difíciles de detectar por el consumidor y se necesita, además de una experiencia de los controladores y un conocimiento importante del producto, una verificación documental posterior".

En los aceites siguen encontrando mezclas de aceite de oliva con aceites de semillas. Según los laboratorios, esto es fácil de detectar analíticamente por diferentes indicadores como el de ácidos grasos, el de transmisión a luz ultravioleta, o por la composición de esteroles. Pero hay un aceite que les es muy difícil de distinguir que es el de avellana por su similitud con el de oliva. Y necesitan utilizar fracciones esterólicas y análisis a segundo nivel para descubrir la mezcla. En España es muy escasa la producción de aceite de avellana, y se alertaron del fraude por el volumen de importaciones de aceite de avellana turco que entraba en España, que ni el consumo de la industria alimentaria ni el mercado demandaban. Parece que estaba relacionado con las subvenciones a la producción. Pero el fraude más común es la mezcla del aceite de oliva virgen con el de girasol en proporciones inferiores al 50 por 100. Según los técnicos es muy difícil de detectar en análisis y produce muchos beneficios al comercializarse tantos millones de litros al año (458.000 millones en 2000).

En bebidas lo que se está haciendo, según los análisis de laboratorio, es poner en whisky o brandy de baja calidad etiquetas de marca. También han detectado el uso de alcohol precipitado —de procedencia agrícola— como base de algunas bebidas que tienen que ser destiladas. Esto lo detectan bien porque el alcohol precipitado es muy puro y plano, mientras que el destilado tiene muchos componentes secundarios. También se están encontrando alcoholes precipitados destinados para la industria alimentaria (que son mucho más baratos que los destilados), rebajados con agua, coloreados con caramelo y vendidos en los supermercados como marcas de whisky de bajo precio.

En las carnes frescas, lo que encuentran los

laboratorios en los controles son residuos por tratamiento de medicamentos: antibióticos, clenbuterol, etc. O vacas mal identificadas. Los ganaderos tienen la obligación de colocar una chapa de identificación (crotal) para que todas las piezas de carne estén identificadas hasta la puesta a disposición del consumidor final. Cuando un animal desaparece, porque muere o va a matadero, su crotal también debería desaparecer. Sin embargo, los ganaderos vuelven a utilizarlos para otras reses compradas fuera o que no tenían control, con lo cual su identificación es falsa. Se han encontrado muchos casos en Galicia, donde las granjas gallegas importan vacas de Portugal. Según la Guardia Civil es un fraude imposible de detectar a simple vista, salvo que se hagan investigaciones más profundas.

Para el Doctor Carlos Arnaiz, director del Centro de Investigación y Control de Calidad (CICC) del Instituto Nacional de Consumo, la forma más científica de identificar al animal sería con un Registro de Huella Genética. En la actualidad, cuando nace una res se le marca con un número en el crotal (la chapa que se le grapa en la oreja), y ese número es el que figura en los papeles que le acompañarán desde que nace hasta que entra en la sala de despiece del matadero. "Hay que fiarse de que los papeles y el crotal sean los correctos. Sin embargo —puntualiza el Doctor Arnaiz— a través de la Ficha Genética se podría saber a qué animal concreto pertenece el filete que hay en el plato. Ya tenemos los medios técnicos para conseguir la Huella Genética de cada animal, a partir de un trozo de tejido o de una muestra de sangre. Eso permitiría la trazabilidad completa. Aunque de momento los procedimientos son caros, todas las carnes con denominación de origen, como la ternera de Navarra, la de Ávila o los jamones de Jabugo, podrían soportarlo al precio por el que se comercializan. Pero hace falta una voluntad o bien del ganadero, o de los distribuidores o de la Administración".

LOS CONTROLES ALIMENTARIOS

Todos estos fraudes tienen o graves repercusiones para la salud humana, como desgraciadamente ocurrió con el aceite de colza, o

para el bolsillo del consumidor, o ambos. En todos los casos infringen los derechos básicos los consumidores recogidos en la Ley General de los Consumidores y de los Usuarios de 1984. El consumidor tiene derecho a una seguridad alimentaria, y también tiene derecho a conocer todos aquellos aspectos relevantes del producto.

El Servicio de Protección a la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil no solamente actúa en defensa del medio ambiente, sino también en defensa de la alimentación humana, de la alimentación animal y del uso adecuado de plaguicidas, pues todo ello terminará formando parte de nuestra cadena alimentaria. Según los expertos, la utilización a gran escala de antibióticos en ganadería y agricultura hace que se encuentren restos de los mismos en la carne de cualquier animal, lo que está generando bacterias resistentes antes desconocidas. Por ello, el tratamiento para cierto tipo de bacterias, que antes se curaban con antibióticos tanto en seres humanos como en animales, hoy no sirven de nada.

En este sentido, el capitán Piriz, del Servicio del SEPRONA, explica que dada la preocupación que tiene la Guardia Civil por estos temas, cada año programan un par de operaciones especiales, de unos dos meses de duración orientados a la defensa del consumidor o de la protección al medio ambiente. "El año pasado a raíz del problema de los pollos con dioxinas en Bélgica —comenta— hicimos una campaña especial entre el 15 de febrero y el 30 de marzo para ver que pasaba en nuestro país y para controlar el grado de cumplimiento de la normativa que regula tanto la alimentación humana, como la animal, y la utilización de productos fitosanitarios". Realizaron un total de 17.452 inspecciones en todo el territorio nacional, en establecimientos comerciales, explotaciones ganaderas, farmacias, almacenes e industrias del sector. El resultado fue: 12.819 infracciones administrativas, 48 infracciones penales y 28 personas detenidas por infracciones cometidas contra la salud pública, fraude o contra la propiedad industrial. También incautaron miles de kilos de productos diferentes, entre otros 28.386 docenas de huevos por uso indebido de medicamentos veterinarios.

"La operación fue bastante bien acogida por

la población, aunque algunos sectores ganaderos protestaron, especialmente los que menos tenían que protestar. En aquella ocasión detectamos que todavía se sigue usando el clenbuterol, aunque los ganaderos decían que estaba casi desterrado. En principio el clenbuterol no está prohibido, pero cuando las vacas lo necesitan y con receta de veterinario, como exige la Ley del Medicamento Veterinario. Pero no para dárselo o inyectárselo a los terneros para su engorde artificial".

Otra operación excepcional fue la que realizaron con motivo de la enfermedad de la encefalopatía espongiiforme bovina (el mal de las "vacas locas") en la que todavía trabajan. Actuaron a petición de diferentes Administraciones Públicas y, entre diciembre 2000 y enero 2001, realizaron otra operación para verificar que el material específico de riesgo cumplía con los condicionantes de destrucción, registros documentales, etc. que exige la normativa vigente tanto en mataderos, salas de despieces y transformación, transportistas, incineradoras, explotaciones ganaderas, etc. En esta operación fueron acompañados por los inspectores de sanidad y agricultura. En esta ocasión, según el capitán Piriz no hubo tanta respuesta negativa como en la anterior por parte de los ganaderos, porque sabían que tenían que sacrificar a sus reses para erradicar la enfermedad.

Para esta operación contaron no sólo con los 1.500 agentes del SEPRONA, sino con otros servicios y unidades de la Guardia Civil como Policía Judicial (para los temas más complicados de delitos) y Fuerzas de Tráfico para controles en carreteras. Los resultados, que ocuparon espacios de portada en muchos medios de comunicación fueron espectaculares. En mes y medio realizaron más de 10.500 actuaciones, de las cuales 6.298 fueron inspecciones en instalaciones (granjas, mataderos, etc.), detectando 4.011 infracciones, entre otras 8 mataderos clandestinos. Asimismo, de los 4.247 controles de transporte de ganado y derivados descubrieron 609 irregularidades. Los resultados de todo lo que vienen realizando hasta la fecha se concretan en 81 infracciones penales por instalaciones, y 22 personas detenidas por delitos contra la salud pública, medio ambiente o falsificación de documentos.

Las detenciones se han hecho en Burgos, Granada, Murcia, Cantabria y Pontevedra, y se han incautado 2.668.000 kilos de piensos ilegales en las provincias de Toledo, Cuenca, Almería, Córdoba, Valencia, Castellón, Lérida y León.

Otra operación, que desde el año 98 viene realizando el SEPRONA en las costas, es el "Plan de Actuación Conjunta de Inspección de Actividades Pesqueras", o PACIAP. Aunque todavía no es operativo a nivel nacional –lo será pronto– se lleva a cabo en Canarias, Andalucía, Murcia y Castilla y León. "El objetivo –dice el capitán Piriz– es controlar todo el pescado inmaduro que se vende en España, tanto si es de procedencia nacional como extranjera". Aparentemente llega mucho pescado inmaduro, o de pequeño tallaje, de Italia a través de Gerona, y también del Atlántico que entra por el sur. El total de pescado inmaduro incautado hasta la fecha es de 167.884 kilos, especialmente de boquerones, pulpo, sardinas, merluzas y almejas.

Aunque todas estas cifras son preocupantes, no hay que olvidar que en España se consumen anualmente cerca de 34.000 millones de kilos/litros de alimentos, lo que en el 2000 supuso un gasto total de 9.4 billones de pesetas, según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Además del SEPRONA, en España existen otros controles alimentarios. Hay un control sistemático de frontera que se centra en los productos que vienen de las Zonas de Alerta, es decir, de las zonas de productos conflictivos y que se avisa su llegada a través de la Red de Alerta Sanitaria Rápida. Los productos que vienen de otras zonas se controlan por muestreo aleatorio. En la industria alimentaria hay otro control sanitario que realizan veterinarios y farmacéuticos, y en las empresas, fundamentalmente las cárnicas, han instalado sistemas informatizados de autocontrol para análisis de riesgos, control de peligros, puntos críticos, y producto final, por lo que la inspección sanitaria se reduce a verificar que el proceso se está cumpliendo y realizando de la manera prevista. Los productos finales tienen también dos o tres inspecciones más en los Mercados Centrales, en los Almacenes de Clasificación y en los Centros de Distribución, donde la Policía Municipal controla el con-

sumo, y la inspección sanitaria controla los productos frescos. También existe un control en transporte de productos alimenticios, tanto de materia prima como de productos finales, que suele realizar de manera fortuita la Guardia Civil. En los municipios relativamente grandes suele haber inspectores de consumo que tienen una formación específica para el control de productos. El problema es que el número de productos y el número de establecimientos en el mercado español es extraordinariamente alto y el personal, los recursos y los medios de inspección son extremadamente limitados. (Por ejemplo, cada patrulla motorizada del SEPRONA tiene una demarcación de 1.800 Km², que quizá puedan recorrer al cabo del mes.)

Por otro lado, y para luchar contra el fraude alimentario, en 1999 se creó por Real Decreto 259/1999, la Comisión para el Análisis y Prevención del Fraude en los sectores Agroalimentario y Pesquero, que depende del Ministerio de Agricultura. Entre las funciones de esta Comisión destacan la programación y realización de estudios y análisis de áreas sectoriales y geográficas; la propuesta de medidas de carácter operativo; el análisis y valoración técnica de los resultados de las medidas adoptadas; y, la elaboración de un plan general de lucha contra el fraude.

"Nuestras funciones –comenta Jorge Fernández Ordás, Subdirector General de Coordinación Institucional del Ministerio de Agricultura– son más de análisis y propuestas, que meramente ejecutivas. El presidente de la Comisión es el Ministro de Agricultura y tenemos representantes del Ministerio de Hacienda tanto de la Oficina Nacional de Auditorías como de la Agencia Tributaria, y de los Ministerios de Sanidad, de Justicia y de Economía que son los que tienen competencia directa en la prevención y erradicación del fraude. También hay representantes de todas las Comunidades Autónomas por tener transferidas las competencias de agricultura, alimentación y pesca."

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura es el responsable ante la Unión Europea de recibir los fondos de ayudas e informa de su destino. Las CCAA son, a su vez, las responsables de entregar estas ayudas e indicar al Ministerio su distribución. "Una de nuestras

prioridades es hacer una mejora en la gestión de estos fondos, y no lo podremos hacer sin la colaboración de las Comunidades Autónomas."

Es decir, el objetivo de esta Comisión, creada en febrero del 99 y que ya tiene 13 grupos de trabajo, es coordinar a los diferentes órganos competentes de la Administración central y Autonómica en materia de prevención y lucha contra el fraude, y conseguir un informe con el análisis de la situación española del fraude en los sectores agroalimentario y pesquero, incluyendo las normativas reguladoras, su grado de cumplimiento y su adecuación a la legislación Comunitaria.

En estos momentos, la Comisión ha elaborado su primer Informe Bienal (2001-2002) con propuestas de actuación y medidas preventivas y correctoras. Medidas que se irán modificando y actualizando según se vayan viendo los resultados de su aplicación. "Queremos un plan dinámico, y lo modificaremos sobre todo en base a las informaciones que nos lleguen de las Comunidades Autónomas." Cuando lo apruebe la Conferencia Sectorial de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca que se reunirá en julio, "tendrá unas líneas prioritarias de actuación y un calendario de actuaciones, que tendrán que realizar los órganos competentes de las Administraciones Autonómicas" puntualiza Fernández Ordás.

Aunque el Real Decreto habla de ámbitos sectoriales y geográficos, el representante del Ministerio de Agricultura aclara que el Informe más que hablar de la ubicación geográfica de los fraudes, se centra en ámbitos sectoriales, "y, lógicamente, las actuaciones que hay pre-

vistas para cada ámbito se aplicarán en aquellas zonas donde el fraude tiene realmente importancia como frutas y verduras, aceite de oliva... En las zonas pesqueras, más que hablar de fraude hablamos de medidas preventivas de posibles fraudes, como la normalización de etiquetados, los controles de especias, el respeto por los inmaduros, o la conservación de determinadas variedades"

Probablemente, por todas estas inspecciones y futuras medidas de actuación es por lo que los datos último informe del CIS sobre Consumo indican que 6 de cada 10 españoles confían en los alimentos y en la Administración, sobre todo si cuentan con el Servicio de Protección a la Naturaleza de la Guardia Civil.

DATOS DE OPINION Defensa del consumidor

¿Cree que los consumidores españoles están protegidos frente a los posibles fraudes y abusos existentes en el mercado?

	%
SI	23
NO	67
NS/NC.....	10

Fuente: CIS, Encuesta Datos de Opinión, 10 de diciembre de 1995.

¿Cuáles son, a su juicio y por orden de importancia, los motivos que ocasionan que los consumidores no estén suficientemente protegidos?

	Primero	Segundo	Tercero
La falta de control e inspección por parte de la Administración.....	39	13	8
La falta de información legal de los consumidores.....	18	17	8
La picaresca de los comerciantes.....	10	13	10
La ineficacia de la Administración cuando el consumidor reclama o formula una queja ..	8	16	11
La poca exigencia de los españoles a la hora de comprar.....	7	13	13
El desconocimiento de los consumidores de las sanciones a industriales y comerciantes	5	9	15
La escasa aplicación de la legislación existente.....	4	8	11
La inexistencia de una legislación que proteja a los consumidores.....	4	5	12
NS/NC	5	7	12

Fuente: CIS, Encuesta Datos de Opinión, 10 de diciembre de 1995.

¿Confía en que la Administración española asegure el control y vigilancia de la calidad de los productos alimentarios?, y ¿la Unión Europea?

	Administración Española %	Unión Europea %
Confía mucho	4,6	3,6
Confía bastante	28,0	21,6
Simplemente confía	27,7	27,6
Confía poco	26,2	27,0
No confía nada	10,7	14,4
No sabe	2,6	5,5
No contesta	0,2	0,3

Fuente: CIS, Barómetro, marzo 2001.

¿En qué medida confía en los productos alimentarios que compra en las tiendas y supermercados?

Mucho	8,3
Bastante	62,8
Poco	25,1
Nada	2,4
No contesta	1,4

Fuente: CIS, Barómetro, marzo 2001.

ALIMENTACION ESPAÑOLA EN 2000

GASTO TOTAL EN ALIMENTACION EN 2000: 9.4 billones de pesetas.

CANTIDAD COMPRADA EN MILLONES DE Kgs/l/un.: 34.607,64.

Algunas partidas compradas en millones de kilos/litros/unidades. En 2000.

Huevos	8.920,81
Carne	2.629,09
Pesca	1.301,55
Leche líquida	4.665,89
Otras leches	34,72
Derivados lácteos	1.400,37
Total aceite	830,91
Aceite oliva	458,70
Aceite Girasol	306,48
Hortalizas frescas	2.502,86
Frutas frescas	3.758,61
Vino de mesa	926,66

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL JEFATURA DEL SEPRONA

(SERVICIO DE PROTECCION A LA NATURALEZA)

Relación de intervenciones realizadas desde el inicio de la operación "vacas locas"

(19-12-2000 al 15-04-2001)

INSPECCIONES

Mataderos	1.086
Instalaciones ganaderas	11.945
Establecimientos fabricación animal	1.319
Intermediarios	2.294
Total	16.644

CONTROL TRANSPORTE 13.192

INFRACCIONES

Penal	81
Administrativa	14.047
Detenidos	22
Incautaciones	Ver lista*
Otras	30

* INCAUTACIONES:

100 palés de pienso
2.667.908 Kg piensos
6.763 Kg. Carne
61 canales
2.844 paletillas
3.222 jamones
5 paletillas cordero
1.900 animales muertos
1 sello
1.467 crotales
3 terneros
5.063 Kg. De medicamentos
2.755 madejas de tripa de vacuno
5.943 Kgs. MER
60 Kgs. Embutido
60 cerdos
39 vacas
15 lechones
8 corderos
74 canales pollo
1.028 envases medicamentos
140 pieles ovino, caprino y bovino
2.465 Kgs de aditivos
10 frascos vacuno
3 pollos
3 cabezas de cerdo
100 Kg despojos

Fuente: SEPRONA

DENUNCIAS E INCAUTACIONES OPERACION PACIAP

(Desde su comienzo en 1998 hasta el 26 de marzo de 2001)

Motivo	Incautado Inmaduro (Kgs)	Incautado Otros (Kgs)	Denuncia
Inmaduros	167.884		544
Carecer documentación		15.209	553
Vehículo no isotermo			3
Caducidad		1.180	3
Recipiente estanco o en agua		83.027	172
Varios		11.215	94
TOTAL	167.884	110.631	1.369

Servicios realizados por las diferentes Unidades del SEPRONA implicadas en el PACIAP:

Patrullas: 942.
Verificaciones: 3.701.

Las especies más comunes incautadas son: coquina, boquerones, pulpo, merluza, sardinas, almejas, gambas, pijotas, chirlas, pescadilla y canaillas.

Las tres mayores incautaciones por INMADUROS fueron:

- Córdoba, noviembre 1998, 2.100 kilos de merluza y 980 kilos lenguado.
- Málaga, diciembre 1998, 2.980 kilos chirlas y pescadillas.
- Mercasevilla, mayo 1999, 5,870 kilos merluza, 625 kilos de canaillas, 118 kilos de lenguado y 82 kilos de chirlas.

En cuanto a OTROS MOTIVOS fueron por embalaje no autorizado (como el pescado transportado en agua), falta de etiquetas, época de veda, etc.

Fuente: SEPRONA.

ACTUACIONES DEL SERVICIO DEL SEPRONA DE LA GUARDIA CIVIL

19 febrero-31 marzo de 2000

Infracciones con detención:

Alimentación humana: 10 casos (4 en Toledo, 2 en Sevilla, 2 en Granada, 1 en Jaén, 1 en Cuenca).

Motivos: Sin control sanitario, falsificación del sello del veterinario, uso de etiquetas con

marca ajena, registro sanitario ilegal, medicamentos caducados.

Sanidad animal: 13 casos (7 en Cáceres, 3 en Lérida, 2 en Toledo, 1 en Ciudad Real).

Motivos: Falsificación de documentos, estafa y usurpación de personalidad, venta ilegal de medicamentos veterinarios y fitosanitarios sin inspección, venta ilegal de medicamentos veterinarios caducados.

Productos fitosanitarios: 5 casos (3 en Granada, 1 en Cádiz, 1 en Gijón).

Motivos: Venta de productos sin autorización.

Incautación de productos:

Alimentación humana:

- 28.386 docenas de huevos.
- 247.000 kilos de legumbres.
- 55.000 kilos de jamones, chorizos, salchichones y lomos.
- 3.200 kilos de pescado y marisco.
- 38.000 kilos de productos secos.
- 7.000 kilos de carne de vacuno.
- 10.000 kilos de edulcorantes.
- 3.215 litros de bebidas refrescantes.
- 3.800 kilos de anís.

Sanidad animal:

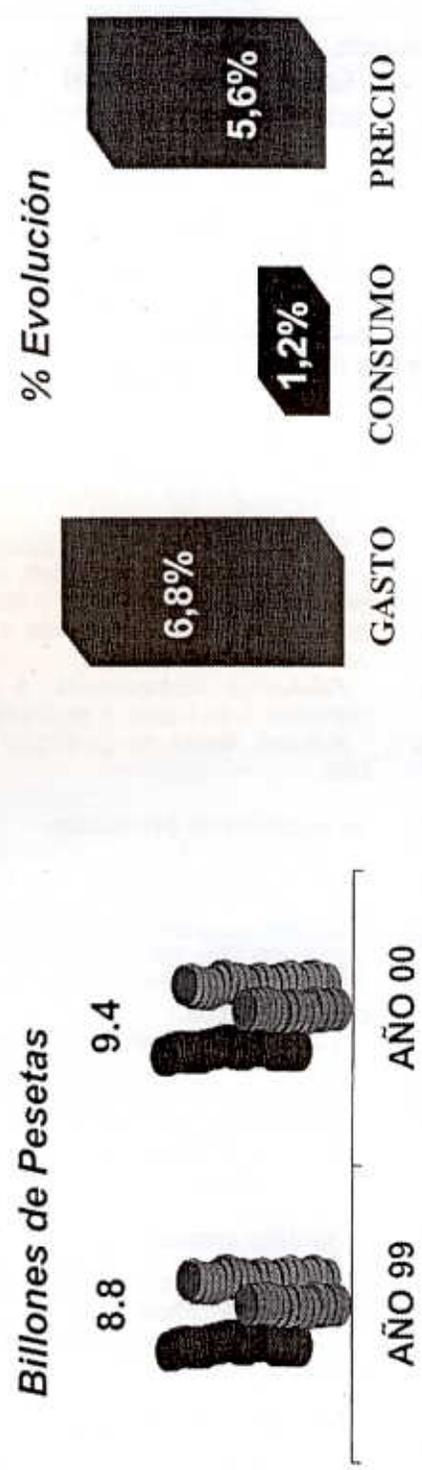
- 1.286 envases de medicamentos veterinarios sin identificar.
- 2.200 comprimidos de medicamentos veterinarios sin identificar.

Productos fitosanitarios:

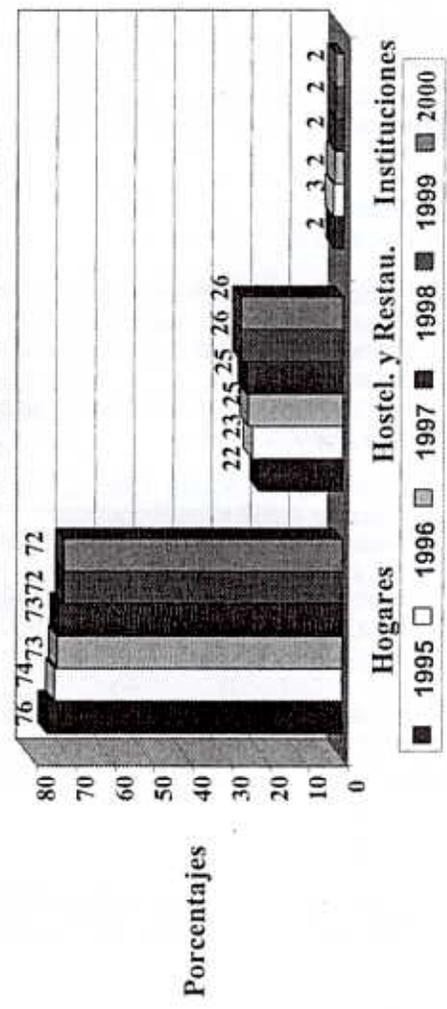
- 58.000 litros de productos fertilizantes, venenos, plaguicidas, insecticidas.
- 60.000 kilos ídem, por estar caducados, en mal estado, sin registro, comercialización ilegal.

La Alimentación Española en 2000

Gasto Total en Alimentación



DISTRIBUCIÓN DEL GASTO (%)



CANTIDAD COMPRADA

TOTAL ANUAL

Millones de Kg./l. un.

Productos	BÚLGARES		EXTRADOMÉSTICO		TOTAL		KGCÁPITA
	1999	% 00/99	1999	2000	1999	2000	
Muestras	6.459,98	2,9	2.386,57	2.774,61	8.546,55	8.930,81	222,88
Cheese	2.087,24	1,7	506,50	506,91	2.493,73	2.629,09	65,68
Icecre	914,03	4,9	318,28	321,80	1.252,31	1.301,53	32,52
Leche Lijada	4.028,88	-6,1	609,03	640,57	4.637,91	4.665,89	116,57
Otros Leches	29,16	-20,4	6,76	11,52	35,92	34,72	0,87
Derrivados Lácteos	1.176,53	2,3	235,57	248,24	1.362,10	1.400,37	34,99
País	1.936,79	3,2	385,23	321,31	2.322,02	2.340,49	58,47
Boil. Past.Gallet.Cereales	408,08	8,4	56,72	54,19	464,80	496,37	12,40
Chocolates/Cacaos/Stuc.	119,43	0,0	6,35	6,62	126,10	126,10	3,15
Cafes e Infusiones	67,55	2,9	77,47	77,35	145,02	146,85	3,67
Arroz	209,32	-4,8	46,66	44,52	253,97	241,86	6,09
Total Pastas	170,67	-20,1	29,07	27,08	199,74	163,48	4,08
Aznicar	205,22	-2,7	88,70	90,09	293,92	289,70	7,24
Miel	20,45	-9,6	1,15	0,99	21,58	19,49	0,49
Legumbres	185,95	-12,7	38,10	36,75	224,05	199,02	4,97
Total Aceite	603,35	-1,1	235,35	233,94	839,10	830,91	20,76
Ac. Oliva	399,81	-7,5	90,90	88,97	490,71	458,70	11,46
Ac. Girasol	177,58	0,2	125,71	128,56	303,32	306,48	7,66
Margarina	37,33	-13,9	6,87	5,77	44,22	37,91	0,95
Palmas Frescas	1.191,35	-8,6	478,26	461,19	1.669,61	1.550,10	38,73
Palmas Congeladas	24,84	-2,5	35,76	34,61	60,60	62,83	1,57
Pastas Procesadas	42,75	16,6	14,97	13,85	57,72	63,71	1,59
Hortalizas Frescas	2.053,14	2,0	411,98	406,66	2.467,12	2.502,86	62,53
Juicias Frescas	3.050,09	12,0	335,17	342,78	3.375,26	3.738,61	93,90
Aceitunas	90,20	3,5	30,86	36,05	121,06	129,37	3,23
Frutos Secos	51,16	59,1	18,74	22,45	69,90	103,82	2,59
Frutas/Chata. Transformada	531,91	-4,1	133,89	141,89	667,80	653,98	16,34
Platos Preparados	267,22	4,0	19,83	23,11	287,05	301,60	7,52
Caldos	9,27	-7,0	1,58	1,48	10,85	10,10	0,25
Salsas	60,66	5,5	36,24	40,13	96,90	104,12	2,60
Vino V.C.P.R.D.	80,97	-2,8	225,27	217,19	306,24	295,90	7,59
Vino de Mesa	481,03	-6,4	502,75	476,57	983,78	976,66	23,15
Esquamos y Cavas	28,42	3,0	21,64	26,49	50,06	55,76	1,39
Otros Vinos	15,96	9,0	15,62	14,79	31,58	32,18	0,80
Cervezas	498,73	2,7	1.697,85	1.890,79	2.196,60	2.203,04	55,04
Otros Bebidas Alcoholicas	36,08	23,3	127,82	150,19	160,90	194,70	4,86
Sidra	16,25	-7,3	60,70	61,99	77,03	77,03	1,92
Total Zumos de Frutas	457,57	-4,8	235,49	258,25	693,06	693,94	17,34
Zumo de Uva/Mojo	16,08	-26,2	31,03	52,37	67,10	64,23	-4,3
Agua Mineral	1.641,90	-11,6	680,80	718,58	2.324,71	2.171,54	54,23
Ciaseñas y Beb. Refrescantes	1.338,33	3,0	1.016,42	1.051,04	2.554,25	2.614,63	65,32
Otros Prod. en peso	184,17	17,8	57,52	69,17	241,69	286,14	7,15
Otros Prod. en Volumen	46,62	-28,6	10,87	16,06	85,49	63,66	-25,5
TOTAL ALIMENTACION	25.390,40	1,1	9.009,03	9.317,93	34.200,43	34.607,64	864,67

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION PARA TODOS, INICIATIVA INFO XXI

BORJA ADSUARA

Director General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información

LA NECESIDAD DEL PLAN DE ACCION INFO XXI

El Consejo de Ministros aprobó en su reunión del día 23 de diciembre de 1999, la iniciativa del Gobierno para el Desarrollo de la Sociedad de la Información "INFO XXI: La Sociedad de la Información para todos". Esta iniciativa tiene como objetivo promover el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones e impulsar su adopción y uso generalizado por ciudadanos y empresas, y por las administraciones públicas, con el fin de que todos aprovechen plenamente las ventajas y oportunidades que aquéllas les ofrecen.

Con posterioridad a la adopción de la iniciativa, una serie de hechos han venido a reforzar el carácter estratégico dado por el Gobierno al desarrollo de la Sociedad de la Información y que justifican la puesta en marcha de un Plan de Acción que, en el marco de la iniciativa INFO XXI, promueva acciones y medidas concretas que comprometan al conjunto de la sociedad española.

En primer lugar es necesario destacar los resultados del Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa reunido los días 23 y 24 de marzo de 2000. El Consejo adoptó como objetivo estratégico de la Unión "convertir a Europa en una sociedad basada en el conocimiento, con la economía más competitiva y dinámica del mundo", para lo que reconoció la necesidad urgente de que Europa explotase rápidamente las oportunidades de la nueva economía y, especialmente, de Internet.

Como parte de este gran objetivo estraté-

gico, se adoptaron las líneas de actuación básicas recogidas en la iniciativa "e-Europe. Una Sociedad de la Información para todos", presentada por la Comisión Europea, y se acordó la elaboración de un Plan de Acción, que fue aprobado por el Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000. En él se detallan las medidas, con sus hitos temporales más significativos, que habrán de llevarse a la práctica.

Es preciso destacar, asimismo, la creación, en abril de 2000, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, Departamento responsable de las políticas de promoción del desarrollo tecnológico, de la ordenación del sector de las telecomunicaciones y del fomento de la plena implantación de la Sociedad de la Información en todos los ámbitos de la actividad económica y social.

La nueva situación aconseja pues pasar de los objetivos generales a las medidas concretas, estableciendo un conjunto de actuaciones que desarrollen la iniciativa del Gobierno y comprometan a todos los Departamentos de la Administración General del Estado, involucren al conjunto de la sociedad española y permitan el cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestro país y recogidos en la iniciativa e-Europe y en su Plan de Acción "e-Europe 2002".

Este es precisamente el objeto del Plan de Acción INFO XXI (2001-2003), elaborado por la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y las Nuevas Tecnologías (CISI) y presentado por el Presidente del Gobierno el pasado 24 de enero en Vitoria.

EL PLAN DE ACCION INFO XXI, COMPROMISO DE LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION

El gran objetivo de la Iniciativa INFO XXI, hacer de España una sociedad y una economía basada en la Información y el Conocimiento, sólo puede ser realizado contando con el compromiso del conjunto de la sociedad, lo

que va a requerir, en primer lugar, la implicación de la iniciativa privada, en quien habrá de recaer cuantitativamente la mayor parte del esfuerzo. No obstante, resulta indudable el positivo e insustituible papel que corresponde a los poderes públicos en la introducción de la Sociedad de la Información (SI).

En primer lugar, a ellos corresponde crear el marco regulatorio propicio que, a través de la consolidación de una oferta de servicios basada en la libre competencia, favorezca el acceso de los ciudadanos y las empresas a infraestructuras de calidad, con suficiente ancho de banda y a un coste asequible.

En segundo lugar, a la Administración compete poner en marcha actuaciones de promoción de nuevos servicios, especialmente si se dan algunas de las siguientes circunstancias:

- Donde el sector privado tiene dificultades para acudir, debido a la ausencia de perspectivas de negocio a corto plazo.
- Donde puedan existir desigualdades con respecto a la actividad económica o debidas a factores geográficos.
- En aquellos sectores más alejados de las TIC y que, por consiguiente, corren el riesgo de sufrir un cierto atraso en su incorporación a la SI.
- En el caso de las pequeñas empresas.
- Cuando se trate de fomentar el desarrollo tecnológico de las empresas españolas del sector.

En tercer lugar, la Administración debe desempeñar una función fundamental en el desarrollo de la SI, poniendo las nuevas tecnologías al servicio de su relación con los ciudadanos y de un funcionamiento interno más eficiente, a la vez que introduce nuevos servicios que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos. El papel ejemplarizante de las Administraciones Públicas y su arrastre sobre el conjunto de los sectores de actividad resulta asimismo clave para el desarrollo de la SI.

Las acciones contenidas en el Plan de Acción, responden fielmente a esta triple misión de los poderes públicos y suponen un

compromiso activo del conjunto de la Administración General del Estado (AGE) en la introducción de la Sociedad de la Información en España.

El Plan de Acción, no obstante, no agota ni mucho menos el compromiso que las Administraciones Públicas deben asumir para implantar la SI en España. El papel de las Comunidades Autónomas resulta determinante, tanto por su propia labor dinamizadora, como por sus competencias en sectores clave tales como la Sanidad y, muy especialmente, la Educación. Por ello, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, como Departamento responsable de la coordinación de la iniciativa INFO XXI, se ha marcado la tarea de abrir lo más posible las actuaciones contenidas en el Plan de Acción, a la colaboración con las CCAA y fomentar el intercambio de información y la puesta en marcha de proyectos conjuntos entre las Administraciones Autonómicas y la AGE. Desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología se busca asimismo asegurar el compromiso de las CCAA con los objetivos marcados en la iniciativa e-Europe, pues por ellas pasa el que España consiga una convergencia real con los países de la UE en materia de SI, en ámbitos tan significativos como la Administración Pública, la Sanidad y la Educación.

Por último, no debe olvidarse el papel que las Administraciones Locales (AALL) están llamadas a asumir en el desarrollo de la SI y que las hace insustituibles. Las TIC pueden servir a las administraciones locales como un instrumento privilegiado para luchar contra la exclusión social y para promover la participación ciudadana. La colaboración con las AALL en el marco de la iniciativa INFO XXI es por ello otra de las nuevas tareas que el MCyT se ha marcado, una vez establecido el Plan de Acción.

EJES DE ACTUACION

El Plan de Acción INFO XXI responde al triple modo de actuación de los poderes públicos a favor del desarrollo de la SI que se ha des-

critado en el apartado anterior. Las acciones que lo conforman se articulan en tres grandes ejes:

- El impulso del sector de las Telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información.
- El desarrollo de la Administración electrónica.
- La incorporación de todos los sectores económicos y sociales a la Sociedad de la Información.

Dentro de ellos se encuadran toda una serie de acciones concretas, más de trescientas, que involucran a todos los Departamentos y que se alinean con los objetivos propuestos por la iniciativa e-Europe de la UE.

Entre las iniciativas incluidas en el Plan de Acción destaca un conjunto de 21 acciones emblemáticas, junto a otras 50 relacionadas con ellas, que constituyen las propuestas más importantes.

En los puntos siguientes se pasará una breve revista a las acciones más significativas contempladas en el Plan de Acción.

El impulso del sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la Información.

Un requisito esencial para el desarrollo de la Sociedad de la Información, es la existencia de unas redes modernas de telecomunicación con la capacidad necesaria para ofrecer a todos los ciudadanos los nuevos servicios en las condiciones de calidad, seguridad y precio necesarios.

Asimismo es esencial contar con unas políticas activas de promoción de la innovación tecnológica de manera que se apoye el constante desarrollo de nuevos equipos, aplicaciones, soluciones y servicios por parte de las empresas y centros de investigación.

Por último, es de gran importancia la existencia de un marco normativo estable y propicio, para dar seguridad jurídica a la actividad de los prestadores de los servicios de la SI y para la realización de las importantes inversio-

nes que conlleva el despliegue de las redes de telecomunicaciones avanzadas.

Para responder a este triple objetivo, dentro de este eje del Plan de Acción se incluyen dos tipos de medidas.

En primer lugar, tenemos las iniciativas regulatorias, que pueden agruparse en dos líneas de trabajo: por una parte, el avance en el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones, que contempla acciones como la revisión de la normativa reguladora del sector en el marco de las iniciativas comunitarias y el impulso de una mayor competencia en la telefonía móvil, mediante la adjudicación de nuevas licencias y la regulación de los "operadores virtuales".

Una segunda línea de trabajo en materia regulatoria aborda las medidas a favor del desarrollo de los nuevos servicios de la Sociedad de la Información: la Ley de servicios de la SI y de Comercio Electrónico, la tramitación de cuyo anteproyecto se ha iniciado ya; la elaboración de un Anteproyecto de Ley de firma Electrónica, en el que ya se está trabajando, y la definición de un plan de dominios de Internet bajo el código de país correspondiente a España.

Asimismo, en los próximos meses, se empezará a trabajar en la incorporación al Ordenamiento jurídico español de varias Directivas que la Unión Europea está elaborando o ha aprobado ya, en materias relacionadas con la Sociedad de la Información y el comercio electrónico. Entre ellas, las más significativas son:

- La Propuesta de Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.
- La Propuesta de Directiva relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines en la Sociedad de la Información.
- La Propuesta de Directiva por la que se reforma la Directiva 77/388/CEE, sobre la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido a ciertos servicios suministrados por medios electrónicos.

- La Directiva 2000/46/CE, de 18 de septiembre de 2000, del Parlamento europeo y del Consejo, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio así como la supervisión cautelar de dichas actividades.

Un segundo grupo de medidas incluidas en este primer eje del Plan de Acción está constituido por actuaciones de apoyo al sector, con las que se pretende actuar en aquellas materias que por su interés social deban ser merecedoras del impulso público, y en las que la actuación de los poderes públicos aporte un valor añadido esencial. Se prestará especial atención a aquellos nichos de mercado que no resultan atractivos desde el punto de vista de la rentabilidad económica para los operadores y agentes privados. Asimismo, se desea adoptar una posición activa en aspectos tales como la promoción del nivel tecnológico de nuestras empresas o la puesta en marcha de programas para una nueva generación de Internet, con mejores prestaciones y más segura y fiable para todos los usuarios.

Merece destacarse entre estas medidas la extensión de nuevas infraestructuras de telecomunicación en zonas desfavorecidas, acción cofinanciada con fondos FEDER, con un presupuesto previsto de unos 17.000 millones de pesetas para el período 2001-2003.

Deben mencionarse también las actuaciones de apoyo a la investigación, desarrollo e innovación dirigidas al sector de las TIC, que cuentan con unos fondos anuales de 9.720 millones de pesetas en subvenciones y 58.000 millones de pesetas en créditos reembolsables.

Por último es preciso citar la acción emblemática "Red IRIS 2, la nueva Internet para investigación" que se propone implantar una red de gran capacidad a 2.5 Gb/s (Internet 2) conectada con otras redes de investigación de la UE. El coste previsto de esta acción asciende a 15.560 millones de pesetas.

Desarrollo de la Administración electrónica.

El segundo gran eje que se contempla en el Plan de Acción pretende impulsar la implantación de la Sociedad de la Información dentro de la Administración y de los Servicios Públicos.

Este eje incluye toda una serie de actuaciones para potenciar la presencia de la Administración pública en Internet, ofreciendo más información y nuevos servicios a los ciudadanos. Dichas actuaciones están coordinadas por el Ministerio de Administraciones Públicas y contarán con la participación de todos los Departamentos, con el objetivo de que un parte significativa de los procedimientos administrativos puedan tramitarse a través de Internet al final de la legislatura, en concordancia con lo previsto en la iniciativa e-Europe.

El principal proyecto emblemático de este eje es el "Portal Unico de las Administraciones", con una inversión prevista de 1.108 millones de pesetas en los próximos 3 años. Mediante el Portal Unico se podrá acceder a todos los servicios ofrecidos a través de la Red por los organismos de la Administración General del Estado. El acceso se hará de una forma amigable para el ciudadano, sin necesidad de que éste conozca la estructura interna de la Administración y el reparto de competencias entre sus diferentes organismos, sino atendiendo a la materia de que se trate: oferta pública de empleo, subvenciones, declaraciones de impuestos, prestaciones sociales, etc.

El Portal Unico permitirá acceder tanto a la información suministrada a los ciudadanos por los distintos Departamentos, como a la realización de trámites administrativos, desde la simple remisión de los formularios, hasta la tramitación completa de los procedimientos administrativos, incluyendo el seguimiento de los expedientes por el propio interesado.

Otras acciones relevantes van dirigidas a conseguir la disponibilidad de todos los formularios administrativos de la Administración General del Estado en Internet, a implantar

una Intranet Administrativa que garantice unas comunicaciones seguras entre los organismos de la Administración y a desarrollar las herramientas básicas que permitan poner en marcha la tramitación de cualquier procedimiento administrativo en Internet (petición y emisión de certificados, y pago de tasas a través de la Red).

Entre estas herramientas básicas deben destacarse, además, los servicios de seguridad, certificación de fecha y hora y firma electrónica, objeto de una de las acciones emblemáticas del Plan de Acción: el Proyecto CERES, coordinado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda. Asimismo, el desarrollo del DNI electrónico, otra de las acciones emblemáticas del Plan, al permitir la acreditación personal a través de la Red, va a proporcionar un gran impulso a la generalización de la Administración electrónica en España,

Además de las acciones citadas, de aplicación para todos los Departamentos, cada uno de ellos desarrolla sus propias acciones dirigidas a poner en línea la información de que dispone y a permitir la tramitación telemática de sus propios procedimientos. Podemos citar aquí las siguientes acciones emblemáticas:

- La Seguridad Social en la Red.
- Declaraciones y pago de impuestos por Internet.
- Registro Civil electrónico

Junto a la difusión de información y a la tramitación administrativa, el eje de actuación "Administración electrónica" incluye el desarrollo de los Servicios Públicos "en línea". Con este término se alude a los servicios ofrecidos por el sector público a través de la Red, y que van más allá de la pura tramitación administrativa, contribuyendo a mejorar la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

Merecen destacarse aquí la incorporación de la Sanidad a la Sociedad de la Información, facilitando el acceso de los ciudadanos a información sanitaria personalizada, implantando la Telemedicina y los servicios de salud en

casa, o dando soporte a través de Internet a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica y a los Laboratorios de Salud Pública, entre otros.

En el ámbito de la Salud el Plan de Acción incluye como acción emblemática el establecimiento del Portal Salud, puesto en marcha por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Otros proyectos de especial relevancia en el ámbito de los Servicios Públicos son el sistema de arbitraje de consumo a través de Internet y el sistema de Identificación y Control del Ganado, acción emblemática puesta en marcha por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Incorporación de todos los sectores económicos y sociales a la SI.

El tercer gran eje de actuación previsto en el Plan tiene por objetivo garantizar un desarrollo adecuado de la Sociedad de la Información en todos los ámbitos económicos y sociales.

Una de las responsabilidades de los poderes públicos es garantizar que la implantación de la Sociedad de la Información se desarrolle de una forma armónica, procurando que ningún colectivo social o empresarial quede excluido del acceso a los nuevos servicios. No es necesario recordar que Internet y las nuevas tecnologías son un poderoso instrumento de cohesión social y territorial, pero que, al mismo tiempo, existe el riesgo de que incrementen las desigualdades entre los que tienen y los que no tienen acceso a la información. De ahí la prioridad concedida a la educación y a la formación, junto al acceso de todas las empresas, especialmente la PYMES, a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Por último, no hay que olvidar que la utilidad de estas últimas va ligada a la disponibilidad de contenidos de calidad y que la propia presencia de España en el mundo ha de asegurarse cada vez más a través de su presencia en Internet.

Las diferentes actuaciones que incluye el Plan de Acción se encuadran así en las siguientes líneas:

- Acceso (los ciudadanos en la SI).
- Servicios (las empresas en la SI).
- Contenidos (España en la Red).

Acceso: los ciudadanos en la SI.

De entre las acciones incluidas en este epígrafe, las más destacadas son las dirigidas a incorporar Internet en el proceso educativo, proporcionando a los escolares españoles la formación adecuada para integrarse en la Sociedad de la Información del futuro. Las acciones, lideradas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, deberán contar con la participación activa de las Comunidades Autónomas. Entre estas acciones destaca la conexión de los centros de enseñanza a Internet en banda ancha, objeto de la acción emblemática "Internet en la Enseñanza", que va a requerir unas inversiones totales de más de 10.000 millones de pesetas a lo largo de los próximos tres años. El resto de las acciones en el sector educativo abarcan la dotación de equipamiento, el desarrollo de contenidos educativos y la formación de profesores.

En esta línea se incluyen también las acciones dirigidas a acercar a los ciudadanos de toda condición las nuevas tecnologías, prestando especial atención a evitar la marginación de colectivos desfavorecidos, tales como los discapacitados. Han de citarse aquí las siguientes acciones emblemáticas:

- "Accesibilidad y alfabetización digital", puesta en marcha por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se propone, entre otros objetivos, difundir y promover la implantación de los criterios de "diseño para todos" entre los agentes del sector de las TIC, y facilitar el uso intensivo de las Nuevas Tecnologías a los discapacitados con el fin de conseguir la igualdad de oportunidades.
- "Puntos de acceso público a Internet", coordinada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos adscrita al Ministerio de Fomento, y cuyo objeto es instalar pun-

tos de acceso público a Internet en las Oficinas de Correos y proporcionar direcciones de correo electrónico a todos los ciudadanos que lo soliciten.

Junto a estas acciones emblemáticas, el Plan de Acción contempla la puesta en marcha de un programa de formación básica en TIC, que se propone formar a más de dos millones de usuarios en los próximos dos años, proporcionándoles las habilidades mínimas para beneficiarse del uso del ordenador personal y de Internet.

Por último, dentro de esta línea se incluyen acciones para hacer frente de forma rápida a la urgente necesidad de profesionales en TIC que requiere el adecuado desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Por su parte, otras acciones del Plan se proponen adecuar los programas de los ciclos educativos a las nuevas necesidades de la sociedad y del mercado de trabajo, que cada vez demandan profesionales con conocimientos en TIC, sea cual sea su especialidad.

Al primero de estos objetivos responde la acción emblemática "Formación de profesionales TIC", coordinada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se propone formar e insertar dentro del mundo laboral a 14.000 nuevos profesionales de las TIC. De ellos, se formarán 2000 durante el presente año 2001. El coste total de esta acción asciende a 8.250 millones de pesetas en el período 2001-2003. El coste de la impartición de los cursos será sufragado por el INEM en un 65 por 100, siendo el resto cubierto en su mayor parte por las asociaciones empresariales ANIEL y SEDISI. El Ministerio de Ciencia y Tecnología financiará los gastos de asistencia técnica estimados en unos 200 millones de pesetas.

Con respecto al segundo de los objetivos deben destacarse dos acciones, dirigidas la primera de ellas a revisar los títulos de Formación Profesional y, la segunda, a identificar las necesidades de la formación universitaria de profesionales TIC. En ambos casos el responsable es el Ministerio de Educación,

Cultura y Deportes, que cuenta con la colaboración del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de los agentes y asociaciones del sector.

Servicios: las empresas en la SI.

La implantación de los servicios avanzados de telecomunicación y de las nuevas tecnologías en el ámbito empresarial y en los procesos de producción, resulta clave para mantener la competitividad de nuestro tejido productivo.

Los últimos estudios disponibles señalan que más de un 75 por 100 de las empresas españolas no tienen presencia en Internet, y que un 9 por 100 de las mismas carece de ordenador personal. Las pequeñas y medianas empresas son las que tienen mayores dificultades para acceder a los servicios y las tecnologías más avanzadas, debido no solamente a aspectos de carácter económico, sino también al desconocimiento de los beneficios que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden reportarles.

El Plan de Acción contempla la puesta en marcha, por parte del Ministerio de Ciencia y Tecnología, del programa ARTE/PYME II, con el objetivo de promover el empleo de las TIC y el desarrollo del comercio electrónico en las PYMES, especialmente en las situadas en regiones Objetivo 1. El presupuesto previsto para el período 2001-2003 asciende a 9.000 millones de pesetas.

El plan incluye asimismo una acción dirigida específicamente a apoyar el acceso a la SI de las empresas de sectores tradicionales, dotada con 2.400 millones de pesetas.

Entre las medidas de apoyo a la incorporación de las PYMES a la SI debe citarse también la acción emblemática "PYMES y comercio electrónico", que incluye la puesta en marcha de una red de puntos de acceso para asesoramiento y creación de empresas que hará uso intensivo de las TIC.

Los aspectos relacionados con la seguridad, entendida desde una perspectiva amplia, son de los que más preocupan a los usuarios y a los propios proveedores de servicios en

Internet. Entre estos aspectos, pueden citarse los relacionados con la protección de los datos personales, la seguridad en el comercio electrónico y en los pagos a través de Internet, la confidencialidad de las comunicaciones, la autenticación de los usuarios y la protección frente a virus informáticos y ataques.

Los Ministerios del Interior, Administraciones Públicas, y Ciencia y Tecnología, han venido trabajando de forma decidida por una Internet más segura, mediante iniciativas de carácter normativo, así como mediante actuaciones de colaboración con la empresa privada y los usuarios. Entre las actuaciones más destacables, el Plan de Acción incluye las siguientes acciones en esta materia:

- Campañas antivirus informáticos.
- Red de alerta temprana sobre nuevos virus.
- Campaña para promover la navegación segura de los niños por Internet.
- Puesta en marcha de un centro de denuncias sobre contenidos ilícitos en Internet y en especial sobre pornografía infantil.

Contenidos: España en la red.

La tercera de las líneas de actuación incluidas en el tercer eje del Plan de Acción pretende promover desde los poderes públicos el desarrollo de contenidos españoles de calidad para la Red.

La enorme difusión del español obliga a España a tomar la iniciativa para asegurar que la presencia de contenidos en español en Internet responda a la importancia que tienen las culturas de habla hispana en el Mundo. Además de las actuaciones ya en marcha de colaboración con países hispanohablantes, las actuaciones concretas en esta materia se centrarán en potenciar los contenidos en los siguientes ámbitos: la Cultura, el Medio Ambiente, el Turismo y la creación de contenidos innovadores.

El Plan de Acción incluye diversos proyectos liderados por la Secretaría de Estado de Cultura. Entre ellos destaca la acción emble-

mática "Patrimonio Histórico en la Red", cuyo objetivo es facilitar el acceso a los fondos de los museos, bibliotecas y archivos españoles a través de Internet.

Como se ha señalado anteriormente, la promoción del español en la Red es un objetivo inexcusable del Plan de Acción INFO XXI. Especialmente destacable es, a este respecto, la acción emblemática "El español en la Red", liderada por el Instituto Cervantes y cofinanciada por éste y por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Esta acción contempla la puesta en marcha de un observatorio del Español en Internet, el desarrollo de proyectos para hacer posible el aprendizaje del español a través de Internet y la promoción de la ingeniería lingüística para el español. La acción no olvida, por último, el dar a conocer a todo el mundo el rico patrimonio de las lenguas españolas distintas del castellano.

Al hablar del Patrimonio Español no debe olvidarse la excepcional riqueza del Patrimonio Natural de nuestro país, que goza de la mayor biodiversidad de todos los países europeos y cuenta con espacios naturales únicos, de singular valor ecológico y paisajístico. La difusión de estos valores a través de Internet se cuenta también entre los objetivos del Plan, debiendo citarse la acción emblemática "El Medio Ambiente en la Red", desarrollada por el Ministerio de Medio Ambiente, que focaliza especialmente sus contenidos en los Parques Nacionales españoles.

En materia de turismo se incluyen varias acciones coordinadas por la Secretaría General de Turismo, entre las que debe destacarse la acción emblemática "Portal del Turismo Español", dirigida a impulsar los servicios y difundir los atractivos turísticos de España en el exterior.

Con el fin de apoyar la creación de contenidos digitales innovadores, el Plan de Acción contempla la acción emblemática "Creatividad española en la Red". La acción consiste en la puesta en marcha de un nuevo programa, encuadrado en el Programa PROFIT del Ministerio de Ciencia y Tecnología, dirigido a incentivar, mediante subvenciones y créditos

sin interés, el desarrollo de contenidos y herramientas multimedia innovadores destinados a su uso a través de Internet.

CONCLUSION

El Plan de Acción INFO XXI representa el compromiso de la Administración General del Estado en el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España, que se concreta en la realización durante el período 2001-2003 de las más de 300 actuaciones propuestas por sus distintos Departamentos.

La AGE pone en juego para ello unos cuantiosos recursos, que pueden estimarse en más de 825.000 millones de pesetas para los tres años de vigencia del Plan de Acción. Por una parte, los más de 600.000 millones dedicados a Informática y Telecomunicaciones, la base sobre la que se sustenta el desarrollo de la

Administración electrónica; a éstos hay que sumar las dotaciones presupuestarias que el Ministerio de Ciencia y Tecnología dedica a sus distintos instrumentos de promoción, que ascienden a más de 225.000 millones de pesetas en dicho período.

A las acciones contempladas en el Plan de Acción deberán añadirse las que pongan en marcha las CCAA y Entidades Locales en el marco de sus propias iniciativas para la SI y las que desarrollen las empresas y asociaciones sectoriales, entre las que deben destacar las promovidas por el propio sector de las TIC.

El conjunto de todas estas actuaciones, públicas y privadas, con las que la AGE, a través del MCyT, se propone colaborar estrechamente, permitirá que España cumpla con los objetivos marcados en la iniciativa e-Europe, aproximándose a la media de países de la UE en cuanto a la implantación y uso de los servicios de la SI.

LA GUARDIA CIVIL Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION

JOSE LUIS BAYONA PEREZ

Coronel de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Como colofón del seminario sobre "La Guardia Civil y las Nuevas Tecnologías de la Información, organizado por el Centro de Análisis y Prospectiva, me corresponde hoy hablar sobre la Ponencia titulada, *Posibilidades de las Nuevas Tecnologías en la Gestión Interna*.

Tras una serie de interesantísimas conferencias, en las que hemos podido escuchar los fundamentos teóricos y las más avanzadas ideas sobre la situación actual de las nuevas tecnologías en los diversos ámbitos de la llamada Sociedad de la Información, pretendo y ojalá lo consiga, dar un enfoque eminentemente práctico a mi exposición, a fin de dar a conocer la situación actual de la Informática en el Cuerpo y la manera en la que la Guardia Civil está adaptando su gestión interna de forma que pueda utilizar las facilidades que las nuevas tecnologías le deparan en este aspecto.

ESTRATEGIA DE LA EVOLUCION TECNOLÓGICA

La evolución de los sistemas y aplicaciones informáticas en la Guardia Civil, ha seguido una línea paralela y similar al del resto de la Administración Pública, cumpliendo las consignas y directrices emanadas de la *Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI)*.

Así, durante la segunda mitad de los años noventa, se procedió a la migración de los sistemas y aplicaciones informáticas desde tecnologías propietarias hacia sistemas abiertos, concretamente UNIX, tarea que supuso un

esfuerzo considerable no sólo desde el punto de vista material, sino también desde la óptica de personal técnico, que tuvo que ser reciclado y formado en estas tecnologías.

Hoy día, y siguiendo también las recomendaciones de la CIABSI, se está procediendo a una evolución tecnológica de los sistemas y sobre todo de las aplicaciones corporativas del Cuerpo. En efecto y en consonancia con la situación tecnológica actual, se está intentando una modificación de los actuales aplicativos, con una idea fundamental:

APLICACION EN LA GUARDIA CIVIL DE LAS TECNOLOGIAS INTERNET

En efecto, y permítaseme una aclaración, desde el punto de vista técnico INTERNET es un conjunto de tecnologías, de las que la Red es la manifestación más evidente, que han supuesto una revolución en el mundo informático, y que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

1. Desde el punto de vista del software, han aparecido un nuevo tipo de aplicaciones, de uso general y muy intuitivas, de las que las manifestaciones más evidentes son aquellas relacionadas con el *Correo Electrónico* y los servidores de publicaciones, también llamados *Servidores WEB*.

Para ello se han basado en protocolos de comunicaciones como TCP/IP, que aunque ya existían, han alcanzado un gran nivel de popularización.

2. Desde en punto de vista del hardware, la causa fundamental de la aparición del fenómeno INTERNET, ha sido en mi opinión, la gran evolución tecnológica que han experimentado las comunicaciones, que ha permitido la conexión, a precios populares, de millones de ordenadores en todo el mundo.

EVOLUCION HISTORICA DE LA INFORMATICA EN LA GUARDIA CIVIL

Antes de plasmar los aspectos actuales de la informática en el Cuerpo, he considerado oportuno, a efectos de clarificación, hacer un breve resumen de las diferentes etapas de la informática en nuestra Institución. Ello nos ayudará a situarnos y comprender mejor nuestra situación actual, así como la evolución prevista para el horizonte inmediato, que en informática no puede ser superior a cinco años.

Fase 1 (1973-1984).

Durante estos años, que algunos recordamos desde la distancia, con una cierta año-



ranza y afecto, la informática experimentó sus primeros pasos en el Cuerpo.

En consonancia con la tecnología imperante en aquellos momentos, el sistema informático se resumía en algunos terminales conectados a un ordenador principal, que comprendía y soportaba todos los programas y aplicaciones de la Institución.

Como ejemplo baste decir que no existían aplicaciones ofimáticas y que con una potencia y capacidad muy inferior a cualquiera de los ordenadores personales que disponemos hoy día, era capaz de gestionar una base de datos con el personal del Cuerpo y una Nómina incipiente.

Fase 2 (1985-1993).

Al comienzo de esta etapa, y en concreto el año 1984, se produjo un salto tecnológico importantísimo, con la implantación en nuestras Unidades, del llamado proyecto *COMANDANCIAS*, que supuso, entre otros aspectos, la aparición de lo siguiente:

- Instalación en cada Comandancia, de un ordenador UNIX, conectado al ordenador

central y que controlaba una media aproximada de DOCE equipos periféricos, compuestos mayoritariamente de terminales modo carácter, aunque también existían ordenadores personales con procesador 80286, equipos también fueron instalados en unidades tipo Compañía.

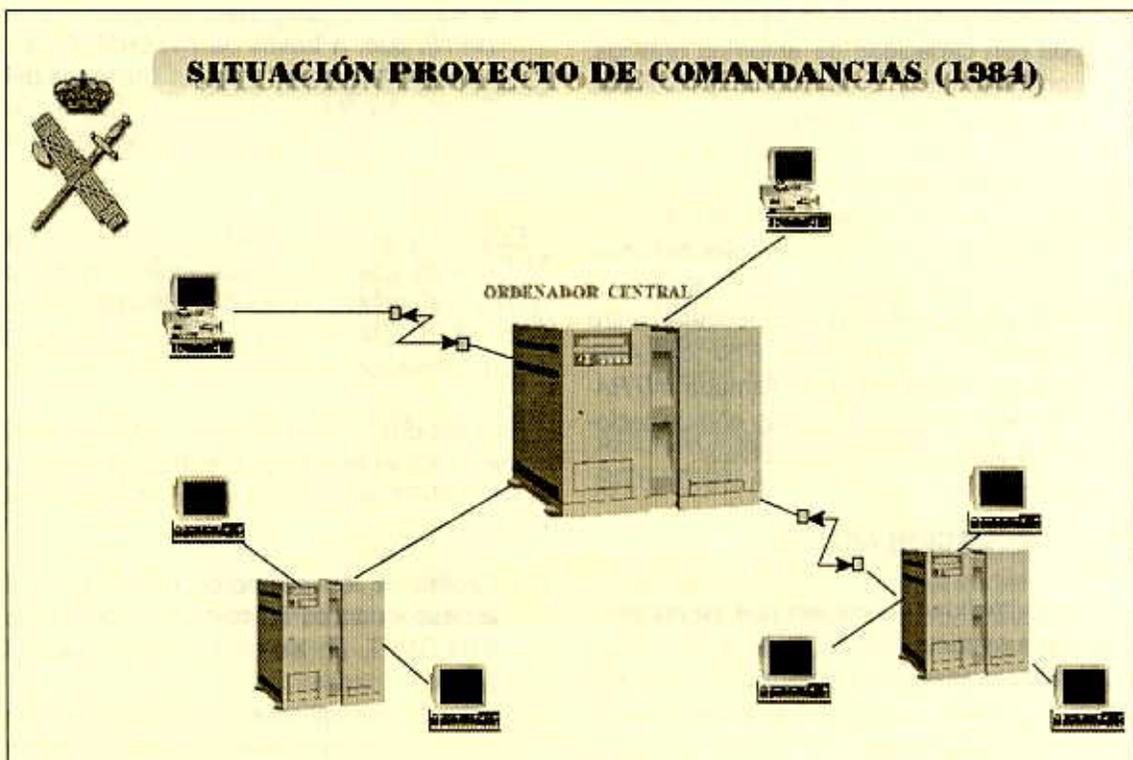
- Aparición de aplicaciones locales, así como programas ofimáticos, en concreto, procesador de textos y hoja de cálculo.

Como se ha dicho anteriormente, la primera fase de este proyecto, se ejecutó entre los años 1984 y 1985, logrando poner al Cuerpo a la cabeza de la administración, desde el punto de vista informático.

Desgraciadamente no se pudieron alcanzar todos los objetivos previstos, debido fundamentalmente, en mi opinión, a una falta de continuidad en la inversión necesaria para ello.

Fase 3 (1994-2000).

A partir de 1994, se inicia un nuevo salto cualitativo en la evolución tecnológica de los sistemas informáticos en la Guardia Civil y que





continúa hoy día. Este cambio está basado fundamentalmente en dos aspectos:

- Desaparición de los terminales modo carácter y utilización en su lugar de equipos con capacidad de entornos gráficos, concretamente, ordenadores personales con sistema operativo Windows.
- Sustitución de la tecnología de comunicaciones utilizada hasta entonces, es decir, eliminación de las líneas punto a punto y aparición de las llamadas redes de datos, constituyendo un conjunto de *Redes de Area Local (LANs)*, que conectadas entre sí, forman la llamada *Red de Area Extensa (WAN)*, también llamada *INTRANET*, que soporta todas las comunicaciones y aplicaciones corporativas.

Fase 4. SITUACION ACTUAL.

En la actualidad y una vez que se ha completado la estructura física de la red de datos, continúa el proceso de modernización informática del Cuerpo, teniendo como ejes fundamentales los siguientes:

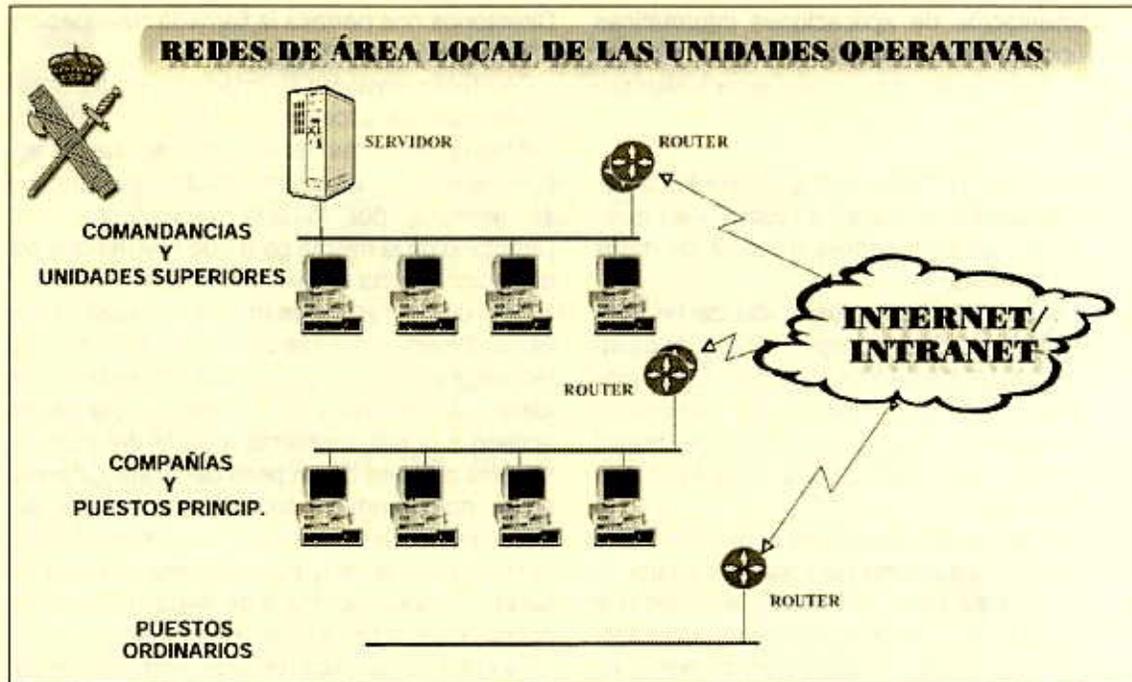
- Aumento de las Unidades conectadas a INTRANET, que en la actualidad comprende todas aquellas de categoría Puesto Principal o superior.
- Creación de una *Red Privada Virtual (VPN)*, que, a través de *INTERNET*, permita la interconexión de las Unidades del Cuerpo, facilitando el acceso a determinados servicios como el correo electrónico y aplicaciones.

Esta *VPN* se desarrollará en un periodo de TRES años y se espera que esté completa a finales del próximo ejercicio presupuestario. Con todo ello, la estructura actual de las redes de comunicaciones es la siguiente:

Esta red que, por razones de seguridad, funcionará de manera paralela e independiente a la INTRANET, está orientada a los siguientes fines:

- Facilitar a los miembros del Cuerpo el acceso y conocimiento de las tecnologías *INTERNET*, en sintonía con la sociedad actual.
- Creación de aplicaciones específicas que permitan el libre acceso y comunicación

REDES DE ÁREA LOCAL DE LAS UNIDADES OPERATIVAS



de los ciudadanos con la Guardia Civil. En este sentido, se está desarrollando un aplicativo que les permitirá efectuar denuncias a través de INTERNET, así como otras, relacionadas con los procesos de selección e ingreso en el Cuerpo.

Como se ha dicho anteriormente, la situación actual de las tecnologías de seguridad informática, no permiten unificar ambas redes. No obstante, si tenemos en cuenta que la tecnología aplicada en la creación de los diversos programas y servicios es en ambas exactamente la misma, podremos fácilmente proceder a su unificación en cuanto las condiciones técnicas y de seguridad lo hagan viable.

Como resumen de la situación actual y futura, podemos señalar las cifras siguientes:

INTRANET:

- *Dirección General y Unidades Superiores:* 17 Redes de Area Local, con un total de 3.450 ordenadores personales aproximadamente.
- *Zonas y Comandancias:* 83 Redes de Area Local, con un total aproximado de 3.300 ordenadores personales.

- *Compañías, Puertos y Aeropuertos:* 243 Redes de Área Local, con un total aproximado de 1.600 ordenadores personales.
- *Puestos:* 197 Redes de Area Local, con un total aproximado de 3.050 ordenadores personales.

INTERNET:

- *Año 2000:* 580 Unidades conectadas a la Red, desde Dirección General hasta Puesto Principal.
- *Año 2001:* 1.200 Unidades con conexión a Internet.
- *Año 2002:* Conexión de todo el despliegue territorial del Cuerpo (2.600 líneas de Internet aproximadamente).

APLICACIONES INFORMATICAS SITUACION ACTUAL

Como se ha expresado al comienzo de la exposición, la situación actual de los sistemas y aplicaciones informáticos en la Guardia Civil viene orientada por la idea básica de utilización de las llamadas tecnologías INTERNET.

Este tipo de tecnologías viene caracterizado, desde el punto de vista informático, por la

implementación de aplicaciones informáticas del tipo Cliente/Servidor a *TRES niveles/capas*, constituidos por los siguientes elementos:

- *Servidor de Datos*, que gestiona las informaciones a procesar, integradas en cualquiera de los gestores de base de datos del mercado.
- *Servidor de Aplicaciones*, donde se integra toda la lógica (programación), necesaria para el manejo de los datos. Estos programas están generalmente realizados con una serie de lenguajes de nueva generación, de los cuales JAVA es el más extendido.
- *Programa Cliente*, que es el que se instala en los ordenadores personales y cualquier tipo de equipos que vayan a acceder a estas redes. La gran ventaja de estas tecnologías es que el programa cliente es único para todas las aplicaciones y además, los más utilizados en el mercado son gratuitos. Es decir, se puede decir que existe un *Cliente Universal*, llamado popularmente *Navegador*, que se usa en todos los aplicativos y que es de libre utilización.

Una vez analizadas brevemente sus principales características y diferencias con la informática clásica, considero procedente pasar a analizar cada uno de los *Aplicativos* (también llamados *Servicios*) más relevantes en este momento:

Servicio de directorios.

Este aplicativo, uno de los menos conocidos por el usuario informático, pero fundamental en el conjunto del sistema, consiste en un Diccionario o Base de Datos, donde se almacenan **TODOS LOS OBJETOS** definidos en la red informática.

Si tenemos en cuenta que un *Objeto* puede ser desde un servidor de datos, un ordenador personal o impresora, un fichero e incluso cualquier usuario de la misma, y que en el **DIRECTORIO** de la red se almacenan todas y cada una de las características del mismo, tales como la dirección exacta dentro de la Red, también llamada *Dirección IP*, podremos deducir que la disponibilidad del Servicio de

Directorios nos permita la llamada *navegación* dentro de la misma.

En efecto, *navegar en Internet o en Intranet*, no es más que acceder a cada uno los objetos definidos en estas redes, de los cuales no conocemos su situación exacta, únicamente su nombre, por lo que necesitamos del Directorio de la misma para que nos indique su ubicación exacta en ese momento.

Otra de las funciones importantes del servicio de Directorios es la de facilitar el uso de la tecnología *single sign on*, que consiste en la identificación única del usuario durante el acceso a la red, momento a partir del cual, el sistema dispone de un perfil del mismo, donde están comprendidos todos los derechos de acceso y utilización de cada uno de los objetos definidos en la red, evitando esa manera el tener que identificarse ante cada uno de las aplicaciones a las que desea acceder.

También sirve para un adecuado control y gestión de los recursos de la red, facilitando auditorías y otros sistemas de seguridad.

En estos momentos en el Cuerpo se utiliza sobre todo para el acceso a la red y a todos los ficheros definidos en la misma.

Servicio de correo electrónico.

Este *servicio*, de todos conocido, pues se puede afirmar ha sido el de más rápida implantación y mejor aceptación y uso en la Guardia Civil, presenta la peculiaridad de que en la actualidad, están definidas dos plataformas independientes de correo electrónico, una en Intranet y otra en Internet, totalmente diferenciadas por las aludidas razones de seguridad y con las siguientes características:

Correo electrónico de INTRANET.

Se ha definido como herramienta a utilizar por el llamado correo electrónico corporativo, llamada a suceder al actual sistema de transmisión de mensajes que, basado en redes propias y en equipos FAX, utiliza el Servicio de Telecomunicaciones de la Guardia Civil.

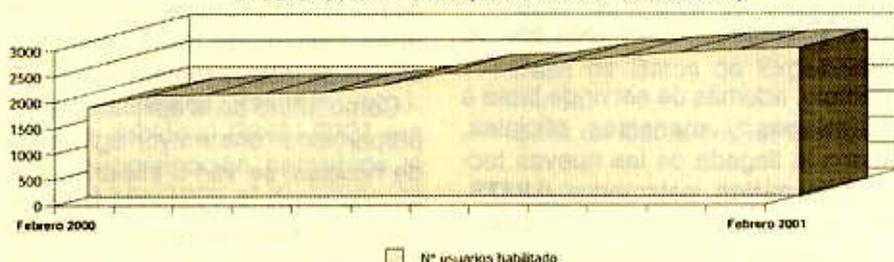
Desde su comienzo y a pesar de que todavía está pendiente de determinados procedimientos y funciones, el sistema ha sido utilizado de manera creciente y continuada, como lo prueba el siguiente cuadro:



CORREO ELECTRÓNICO (INTRANET)

Días	29 Febrero 2000	31 Marzo 2000	28 Abril 2000	31 Mayo 2000	30 Junio 2000	31 Julio 2000	31 Agosto 2000	29 Septie. 2000	31 Octubre 2000	30 Noviem. 2000	29 Diciem. 2000	31 Enero 2001	28 Febrero 2001	
M. No entregados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Usuarios conectados	9 h.	1200	1480	1462	1542	1642	1360	1783	2070	2370	2669	2250	2743	2448
	14 h.	1280	1423	739	1222	1875	1325	1975	2190	2574	2630	2540	2150	2867
V. Correo 15053 MB Ocupado	22%	27%	32%	36%	37%	41%	45%	56%	61%	72%	72%	78%	80%	
Nº Usuarios habilitados	1725	1948	1990	2013	2018	2162	2382	2413	2600	2711	2796	2835	2877	

Nº usuarios habilitados (Febrero 2000-Febrero 2001)



Entre sus peculiaridades podemos destacar las siguientes:

- Con independencia de los aspectos técnicos, se está utilizando sin normativa alguna de uso, pues en estos momentos existe un grupo de trabajo definiendo los aspectos concretos de su utilización, esperándose una próxima aparición de la misma.
- También se encuentra pendiente de nombramiento de la Unidad responsable de la misma, aspecto importante desde diversos puntos de vista, como el legal. Teniendo en cuenta su finalidad principal, esta Unidad podría ser el *Servicio de Telecomunicaciones*.

El futuro previsible de esta aplicación, pasa por la implantación en el aplicativo de la firma electrónica, una vez superados los problemas legales de su uso, a fin de dar validez legal a los mensajes enviados por este medio.

En estos momentos el Servicio de Informática tiene instalado un servidor de

correo con 3.000 cuentas, que se espera puedan aumentar a 5.000 en el presente ejercicio.

Correo electrónico de INTERNET.

De manera similar a lo establecido en Intranet, se está llevando a cabo un proyecto que permitirá proporcionar a los miembros de Cuerpo, servicios de correo electrónico en Internet.

La situación actual de este proyecto es la siguiente:

Considerado como un proyecto específico de mensajería, se han definido dos entornos de correo electrónico, soportados cada uno de ellos por su *motor de correo* correspondiente:

Equipos de la Dirección General: Los servicios de correo para estos equipos se hacen a través del dominio de Internet definido en el Ministerio del Interior, habiéndose instalado un a estafeta o relay que, conectada al servidor de correo del citado Ministerio, permite enviar y recibir mensajes por Internet.

En consecuencia, todos estos equipos dis-

ponen de una dirección de correo que finaliza por el siguiente *string*: ... gcivil.mir.es.

Resto de ordenadores conectados a Internet: Para estos equipos se ha previsto un servidor de correo específico, a través del dominio ... *guardiacivil.es*, que va a facilitar la prestación de este servicio, con medidas especiales de seguridad, utilizándose para ello las prestaciones de la *Red Privada Virtual* que se está implantando en estos momentos.

Evolución futura del correo electrónico.

Teniendo en cuenta la potencialidad de este tipo de aplicaciones, al correo electrónico le espera un futuro prometedor en el Cuerpo, ya que considero debe convertirse en la *herramienta básica y fundamental* de todo tipo de comunicaciones.

Así por ejemplo, además de servir de base a las comunicaciones y mensajes oficiales, pienso que con la llegada de las nuevas tecnologías de transmisión inalámbrica (UMTS, redes Wireless), se convertirá en un instrumento de uso cotidiano en *las transmisiones internas de las unidades operativas*, cuyos miembros podrán comunicarse por este tipo de métodos, de una manera segura y discreta.

En cuanto al aspecto técnico informático, en el futuro veremos una gran integración de la mensajería electrónica con las aplicaciones informáticas, que serán capaces de recibir, procesar y enviar mensajes a/desde usuarios externos, que utilizarán terminales del tipo de teléfonos de nuevas generación.

Para ello ya se están empezando a utilizar protocolos de comunicaciones como WAP, que están diseñados para este tipo de tareas.

Servicio de publicaciones WEB.

Esta aplicación informática, elemento básico de la popularización de INTERNET en nuestra sociedad, es uno de los pilares sobre los que está basada en el futuro la modernización informática del Cuerpo.

El *objetivo* de este Servicio, que se encuentra disponible hoy en la Intranet y que aparecerá en la futura Red Privada Virtual de Internet, es el de *servir como principal plataforma de difusión de todas las informaciones de interés corporativo.*

- Como principal característica se puede decir que es un sistema muy ágil y flexible de comunicación, ya que está constituido por "*páginas*", una por cada Unidad y Servicio, en las que cada propietario puede difundir toda aquella información de su competencia que considere interesante para el conjunto de la Guardia Civil.

Al mismo tiempo existen una serie de páginas con información de interés general, no asignadas en principio a Unidad concreta alguna, siendo el Servicio Técnico el encargado de su mantenimiento. Entre ellas podemos resaltar las referidas al repertorio de Legislación de que dispone la WEB actual, así como la página que comprende los Resúmenes diarios de Prensa relativos a informaciones de interés profesional.

Como futuro de la aplicación y con la idea de proporcionar una mayor agilidad a la difusión de noticias, se van a iniciar una serie de cursos de formación para personal destinado en aquellas Unidades propietarias de páginas en la WEB, de manera que puedan *maquetar* directamente sus noticias y enviarlas al Servicio Técnico para su publicación.

También está previsto en un futuro próximo iniciar la difusión sistemática de Publicaciones oficiales, como el Boletín Oficial del Cuerpo y el Diario Oficial del Ministerio de Defensa.

Aplicaciones corporativas.

El último tipo de aplicaciones que se está modernizando para su inclusión y explotación desde las nuevas tecnologías derivadas de Internet, son las llamadas Aplicaciones Corporativas, es decir, todos aquellos programas que actualmente están en funcionamiento y constituyen la columna vertebral de la gestión administrativa y operativa de la Guardia Civil.

En estos momentos, el Departamento de Desarrollo de Aplicaciones del Servicio de Informática está fuertemente comprometido con la formación de sus miembros y la puesta en servicio de aplicaciones informáticas basadas en estas tecnologías. Se ha comenzado con la *Aplicación de Exámenes*, que permite la difusión de listas de opositores a los diversos

exámenes de selección de personal, así como la consulta de las calificaciones obtenidas en las diversas pruebas.

No obstante y con el ánimo de difusión de la situación actual y sus expectativas de modernización, voy a reseñar brevemente cada una de las principales aplicaciones corporativas, agrupándolas con criterios de propiedad y finalidad de sus datos.

Base de datos de armas de fuego.

Con el objetivo de la *gestión y control administrativo de las armas de fuego*, esta aplicación informática, es la que ha experimentado un mayor incremento de uso en el último año.

Su antigüedad data de principios de los años ochenta y estaba orientada a un mero almacenamiento de los datos relacionados con las armas de fuego (titulares, revistas, etc.). Aprovechando que debido al *Efecto 2000*, era necesaria una reprogramación parcial de la misma, se inició el año 1998 el desarrollo de una nueva aplicación orientada fundamentalmente a *resolver toda la problemática administrativa que conllevaba la gestión de las armas*, que una vez finalizada, logró, entre otros temas, resolver de manera automática todas las tareas relacionadas con la burocracia e impresión de los documentos oficiales (guías, licencias, revista de armas,...).

Al mismo tiempo se llevó a cabo una informatización de todas las Intervenciones de Armas, conectándolas al ordenador central, donde existe una base de Datos única para toda la Institución. De esta manera se ha conseguido una aplicación en *tiempo real* que facilita y permite una gestión integral de las armas de fuego en el Cuerpo.

Como futuro del aplicativo, se está intentando facilitar al ciudadano la tramitación de sus permisos y licencias de armas de fuego. Se ha comenzado mediante la comunicación a los diversos titulares de armas, con anterioridad a su fecha, la caducidad de los permisos en su poder, indicándoles las gestiones que deben llevar a cabo para normalizar su situación.

También se está estudiando por parte de la Intervención Central de Armas y Explosivos, la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar directamente en la ejecución a través

de Internet, de diversos trámites, como la Revista de Armas, que hoy exigen presencia física en las Intervenciones de Armas y Explosivos.

Aplicaciones de gestión de personal de Cuerpo.

El tratamiento informático de la gestión del personal en la Guardia Civil, está fundamentado en una serie de aplicativos que permiten el tratamiento automático de los diferentes aspectos que esta gestión conlleva. Estas aplicaciones son las siguientes:

- Base de Datos de Personal.
- Base de Datos de Expedientes Académicos.
- Base de Datos de Expedientes Disciplinarios.
- Base de Datos de Retribuciones.

Alrededor de ellas y con la finalidad del tratamiento de aspectos concretos existe otra serie de aplicaciones de menor fuste, pero también importantes para la gestión diaria. Entre ellas podemos resaltar:

- Tarjetas de Identidad Profesional (TIP) e Identidad Militar (TIM).
- Hojas de Servicio.
- Catálogo de Puestos de Trabajo.
- Diccionario y Despliegue de las Unidades.

El conjunto formado por todas ellas, supone un aplicativo ciertamente complejo, en el que se está trabajando con intensidad, superando diversos problemas de falta de procedimientos y de coordinación entre los departamentos responsables de los datos a procesar.

Mención especial merece la *Base de Datos de Retribuciones*, formalmente integrada en la Subdirección General de Personal, pero cuyo objetivo prioritario considero pertenece al entorno económico-financiero de la Guardia Civil y por tanto, estimo debería tener una mayor integración con el Organismo encargado de estos temas, es decir, la Subdirección General de Apoyo.

De cara al *futuro inmediato de este aplicativo*, considero que será de vital importancia la aplicación del nuevo Reglamento de Destinos,

toda vez que supondrá importantes novedades respecto a la situación actual y hará necesaria la definición de nuevos procedimientos, más flexibles que los actuales.

También y para facilitar el tratamiento de los datos, será necesaria la adopción de medidas de todo tipo que faciliten la descentralización en la grabación de los datos, evitando la pesada burocracia actual.

De igual manera sería conveniente una mayor integración de los aplicativos actuales para evitar duplicidades en la captura de datos y los errores consiguientes.

Aplicaciones de gestión del material del Cuerpo.

Los principales aplicativos en este entorno, son los siguientes:

- Gestión Presupuestaria (SOROLLA).
- Gestión de Dietas (MAGALLANES).
- Gestión del Material (Informática).
- Gestión del Material (Telecomunicaciones).
- Gestión del Material (Acuartelamiento).
- Gestión del Material (Abastecimiento).
- Gestión del Material (Armamento).
- Gestión del Material Móvil.

Como características comunes a todos ellos, podemos señalar que en su gran mayoría son de reciente creación, por lo que tecnológicamente se encuentran en plena vigencia y, aunque no se dispone lógicamente de experiencia de gestión en ellos, sí existen buenas expectativas.

En cuanto a su futuro inmediato, resaltar que varias de ellas se van a integrar en otras a nivel del Ministerio del Interior, así como que, en consonancia con los proyectos de descentralización del gasto, que se están implantando en el Cuerpo, se modificará la grabación de datos, llevándola a su origen, esto es a las Unidades.

Aplicación de Seguridad Ciudadana.

El aplicativo que vamos a detallar, constituye el primero de las llamadas *Aplicaciones Operativas*, esto es, aquellas cuya finalidad principal es la de prestar apoyo directo a las

Unidades en el desempeño de sus funciones policiales.

En concreto, el objetivo de este aplicativo es facilitar información puntual a las diferentes Patrullas y otros operativos del Cuerpo, durante el desempeño de servicios de seguridad ciudadana.

El procedimiento para ello consiste en poner a disposición de los diferentes Centros operativos de Servicios (COS) toda la información necesaria para dar respuesta a las peticiones que, fundamentalmente vía radio, les son efectuadas.

Para ello se dispone de una serie de menús de consulta a diferentes Bases de Datos que contienen estas informaciones y que son las siguientes:

- Vehículos y titulares de los mismos.
- Armas de Fuego con sus titulares.
- Sistema de Información de SCHENGEN.
- Base de Datos de Señalamientos Nacionales.
- Base de Datos de Antecedentes Policiales (Delincuencia).
- Bases de datos de Gestión de Personal y Material Móvil del Cuerpo.

En general, se puede decir que es un programa muy conocido y utilizado por nuestras Unidades y que en el futuro evolucionará en el sentido de permitir consultas automáticas desde otro tipo de equipos operativos como el teléfono móvil o los terminales adquiridos dentro del proyecto SIRDE.

Aplicaciones del Servicio de Policía Judicial.

Los principales ficheros informáticos que controla el Servicio de Policía Judicial, comprenden lógicamente todos aquellos aspectos derivados de su función principal y son los siguientes:

- Base de Datos de Personas, Hechos y Objetos de Interés Policial (DELINCUENCIA).
- Sistema de Información de SCHENGEN (SIS).
- Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN).

- Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID).
- Sistema de Identificación Balística (SAIB).

Todos ellos están orientados a dar solución a las diversas necesidades de investigación de los Grupos de Policía Judicial, aunque se tropieza con importantes problemas técnicos, ya que su estructura de datos no es muy adecuada para programas de investigación, por lo que está pendiente una reestructuración de la misma.

Otro problema importante es que funcionan aisladamente, sin integración alguna con el resto de aplicativos policiales, así como que no disponen de una aplicación especializada en el control de las operaciones que lleva a cabo el Servicio de Policía Judicial.

En cuanto al futuro, es evidente que habrá que dar solución a estos problemas, estimándose que el marco más adecuado es el nuevo *Sistema de Información de Interés para el Servicio (SIIS)*, en el que la Subdirección General de Operaciones está trabajando en estos momentos.

También será necesario abordar el problema de la incorporación de imágenes y cualquier otro tipo de datos en el aplicativo de antecedentes policiales.

Aplicaciones del Servicio Fiscal.

Las principales aplicaciones de que el Servicio Fiscal dispone para el almacenamiento y solución de sus necesidades de información, son las siguientes:

- Personas relacionadas con delitos fiscales y de drogas (*BASEFIS*).
- Operaciones dirigidas por el Servicio Fiscal (*OPERFIS*).
- *Embarcaciones* matriculadas en España o que arriban a puertos españoles.
- Vehículos que cruzan el Estrecho de Gibraltar.

Todas ellas presentan como característica fundamental que están programadas haciendo uso de un software de gestión documental, lo que les convierte en herramientas muy útiles para la investigación policial basada en datos aislados o incompletos.

Su futuro inmediato pasa, en mi opinión, por una unificación de la mayor parte de estos aplicativos con los equivalentes del Servicio de Policía Judicial, dentro del marco del ya citado Sistema de Investigación de Interés para el Servicio (SIIS).

También, desde el punto de vista técnico, sería conveniente proceder a una modernización de sus estructuras de datos, sustituyendo el actual Gestor de Base de Datos por otro más compatible con el resto de aplicaciones del Cuerpo, facilitando así la integración entre ellas.

Aplicaciones del Servicio de Información.

Muy brevemente y con la discreción que el tema requiere, nos referiremos a diversas aplicaciones relacionadas con el Servicio de Información, que al igual que las del Servicio Fiscal, utilizan un gestor de Base de Datos que ha sido muy eficaz en el pasado, pero que en estos momentos se encuentra superado tecnológicamente.

Únicamente citar que en la actualidad se está llevando a cabo el desarrollo de un nuevo Sistema de Información que comprende entre otros aspectos, la sustitución del software citado, así como la programación integral de un nuevo aplicativo que, esperamos se convierta en una eficaz herramienta en la lucha contra el terrorismo.

PROYECTOS FUTUROS

Aunque en informática es muy difícil, dada la rapidez de la evolución tecnológica, hacer una previsión más allá de los próximos dos o tres años, podemos asegurar que la modernización de la Guardia Civil en estos aspectos, pasará por la utilización de las facilidades que las nuevas tecnologías pondrán al alcance de nuestras Unidades, entre las que me atrevo a mencionar las siguientes:

Desde el punto de vista del *HARDWARE*:

- Utilización masiva de las *nuevas redes inalámbricas (WIRELESS)*, para facilitar el establecimiento de redes locales en las Unidades.

- *Potenciación de las líneas de comunicaciones*, mediante el uso masivo de la fibra óptica, que permitirá accesos a nivel de Gigabits, multiplicando por cien las velocidades actuales.
- *Nuevos accesos a los aplicativos* a través de INTERNET desde los teléfonos móviles.
- *Transmisión conjunta de voz y datos* en la red INTRANET propia.

Desde el punto de vista del *SOFTWARE*, resaltaremos nuevamente que el futuro pasa por la utilización casi en exclusiva de los nuevos programas y aplicaciones surgidos de las llamadas tecnologías INTERNET, que permitirán, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Utilización masiva y por diferentes medios físicos del Correo Electrónico como herramienta básica de intercomunicación.
- Uso generalizado de la imagen y el sonido dentro de las aplicaciones corporativas.

EPILOGO

Como final de mi exposición, con ánimo constructivo y con la experiencia de mi ya tal

vez demasiado larga dedicación en tareas profesionales relacionadas con el intento de acercar las nuevas tecnologías informáticas a la Guardia Civil, me he permitido citar DOS frases, que se encuentran en la mayor parte de los manuales técnicos relacionados con la *problemática* derivada del análisis y puesta en funcionamiento de procesos encaminados a la informatización de Entidades o Empresas de todo signo.

Estos "pensamientos" son los siguientes:

1. Durante cualquier proceso de informatización de una Organización, el Departamento Técnico de la misma no debe soportar el esfuerzo mayoritario.

Es la dirección de la misma, la que debe dirigir e impulsar dicho proceso, proporcionando un *apoyo decidido y constante en el tiempo*, hasta lograr los objetivos propuestos.

2. Toda Organización que decida incorporar a su proceso de producción, los métodos y técnicas derivados de las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información, debe asumir que normalmente ello supondrá la necesidad de *cambios en sus estructuras y procesos productivos*.

UTILIZACION DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN LA COMUNICACION HACIA LA SOCIEDAD

IGNACIO ALCAZAR SIRVENT

Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

La llamada Sociedad de la Información es, hoy en día, un valor en alza, existe una gran preocupación en todos los órdenes por implantar Internet lo más rápidamente posible. En definitiva, se ha desatado una carrera cuyo final está por dilucidar, pero en la que indiscutiblemente hay que estar.

En un año tan cercano como 1994 se comentaba en los foros de la red si se debería permitir utilizar Internet, mayoritariamente para uso académico, fuera de los ámbitos científicos. En el 2000 la Unión Europea ratificó en la cumbre de Lisboa, como objetivo prioritario, conseguir que todas las relaciones entre ciudadanos y Administración puedan realizarse electrónicamente antes del 2003, han pasado sólo seis años.

Se está viviendo una gran revolución en materia de comunicaciones, lo que era impensable hace 10 años es hoy realidad. La Administración ha tratado la incorporación de las nuevas tecnologías como algo fundamental para su mejora y desde el más alto nivel se está potenciando su uso. Los órganos encargados de implantarla tienen la obligación moral de aprovechar las circunstancias y exprimir todo lo que se pueda las facilidades que se brindan, buscando y gestionando ayudas y subvenciones con las que desarrollar los diferentes sistemas y aplicaciones que den cobertura a la nueva sociedad, por tres claros motivos:

- a) Es imperativo legal.
- b) Está siendo impulsado por el Gobierno.
- c) Porque lo que se pretende es, indudable e indiscutiblemente, bueno y eficiente, tanto para la Institución como para la sociedad a la cual servimos.

La Guardia Civil, que no deja de ser una empresa de SERVICIOS de Seguridad, sin ánimo de lucro, tiene la ineludible responsabilidad de atender al ciudadano, que es su razón de ser y de existir. La Institución tiene el título de Benemérito no por ser eficiente, ni moderna, ni próxima, sino por estar en permanente servicio al ciudadano. Esta característica no debe ser perdida de vista, sino todo lo contrario potenciarla con las herramientas que las nuevas tecnologías ponen a nuestro alcance y adecuarse permanente a los cambios que la tecnología aporta.

ANTECEDENTES

Desde la Dirección General se han dado instrucciones y se está impulsando de manera clara la implantación de estas herramientas en toda la Guardia Civil y deben ser los propios Servicios responsables de su implantación los encargados de metódicamente materializar esta iniciativa, que sin lugar a dudas, nos llevaría a estar a la cabeza de la comunicación interactiva, como se estuvo allá por el año 1996 cuando comenzó la andadura de la Institución en la RED.

Sus inicios no fueron fáciles, pero la estrategia montada parecía dar resultado, tres frentes se abrieron por aquel entonces claramente definidos:

En primer lugar, la creación de la Unidad de Delitos de Alta Tecnología, demostrando lo acertado de su puesta en marcha, pues a día de hoy se está viendo que la sociedad lo está demandando con verdadera virulencia. La importancia de este tipo de unidades viene dada porque *"sólo la confianza de los navegantes puede permitir el desarrollo y extensión de la utilización de todos y cada uno de los servicios que se ofrecen en las nuevas tecnologías"*. Así, si se producen actividades delictivas en la RED, ha de haber personal capacitado para perseguir eficazmente estas conductas, para así devolver la confianza al usuario, garantizando la fiabilidad del uso de la RED en beneficio de todos

Esta Unidad si bien cuenta con personal y medios, es necesaria su potenciación tanto en recursos humanos como principalmente en los

aspectos de formación, técnica y técnico-operativa de la cual está tan deficitaria.

Por otro lado se dieron las instrucciones para desarrollar herramientas de comunicación y gestión interna, desarrollando hasta la fecha la Intranet Corporativa con la implantación del correo electrónico, de inmediato éxito.

Por último la parte pública de este entramado, www.guardiacivil.org, la que daría servicio directamente al ciudadano y bajo un punto de vista de imagen, la que más se debería cuidar.

Hay que tener en cuenta que un sitio en Internet es una ventana abierta al mundo, que ofrece una gran, por sus posibilidades, buena o mala imagen del Cuerpo.

Por circunstancias, la responsabilidad del sitio de la Guardia Civil en Internet, recayó en la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, que sin duda sería el principal usuario, en pura teoría, en ningún caso debería haber asumido los trabajos de mantenimiento de sistemas y segurización del sitio. Pero el proyecto se montó y está en funcionamiento con unos resultados más que aceptables.

El camino pues está iniciado y en el pistoletazo de salida nos posicionamos a la cabeza de las Instituciones Públicas en España, pero...

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION

¿Qué características presenta la sociedad de la información?

Abundancia y disponibilidad de información lo que permite una formación universal.

Globalidad y que debido a la *instantaneidad* del medio, permite una realidad virtual y una *interactividad* de asombrosa eficacia y eficiencia.

Con todas estas características, el conjunto de la Sociedad de la Información permitirá una administración electrónica que entre otras virtudes será más transparente.

¿Qué busca la Sociedad de la Información con Internet?

Velocidad y eficiencia a la hora de utilizar el medio, tratando como objetivo y dada la poten-

cialidad de las herramientas utilizadas de *personalizar* la asistencia de una manera automática, con estos dos objetivos cumplidos la utilidad de la red se multiplicará generando un *uso* real y práctico de la misma.

¿Qué barreras presenta?

Falta de legislación, factor de gran importancia y que las administraciones tendrán que exigir un gran esfuerzo ya que la tecnología avanza muy rápido y en ningún caso este avance debe ser ralentizado por culpa de la administración.

La seguridad, en primer lugar se ha de dramatizar la red, no es ni más ni menos insegura que la vida real, pero no por ello se debe olvidar que presenta nuevos riesgos y nuevos procedimientos de delincuencia, por la que estamos obligados a trabajar para fomentar y aumentar en la medida de nuestras posibilidades el uso de la red, potenciando las unidades dedicadas a investigar estos mecanismos delincuenciales.

Nuevas formas delincuenciales es uno de los grandes problemas que ha provocado el uso de las nuevas tecnologías. La facilidad con que se quebrantan los derechos de autor, la llamada piratería informática está provocando grandes pérdidas en los diferentes sectores afectados, esto indica que los esfuerzos han de dirigirse en combatir este nuevo fenómeno de delincuencia que afecta fundamentalmente al área de fiscalidad de los Estados.

Especial mención merece la pornografía infantil que ha encontrado en la red el vehículo ideal para realizar sus ofertas fundamentalmente por el anonimato que facilita internet.

Difusión de la firma digital, que además de un imperativo legal, producirá una cierta y aparente seguridad de la que todos los usuarios saldremos beneficiados.

Escasez de profesionales y es éste uno de los grandes retos que presenta en la actualidad esta nueva sociedad. Quien sepa readaptar sus recursos humanos a esta nueva necesidad estará en las mejores condiciones de seguir desarrollándose adecuadamente.

INTERNET EN LA ADMINISTRACION

¿Cómo y a dónde se dirige? Internet ha revolucionado el concepto de la comunicación, la *Inmediatez* y la *Interacción* están hoy en día superados.

Libro Blanco de la Administración, presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en febrero de 2000, incluía una serie de recomendaciones y propuestas para mejorar la Administración, entre ellas cabe destacar:

- La creación de una red multiservicio para toda la administración.
- La informatización de los procedimientos para su tramitación telemática
- La instalación de puntos de atención al ciudadano.

En este sentido la integración de la Administración en la sociedad de la información se llevará a cabo mediante el desarrollo de la Intranet administrativa con tres proyectos:

- El Proyecto CERES de seguridad con la creación de un sistema de firma digital con varios niveles de garantía que alcanza hasta la firma más avanzada con la implantación de una tarjeta inteligente.
- El Proyecto PISTA para la tramitación telemática de procedimientos administrativos.
 - Intervención de Armas y Explosivos Virtual.
 - Documento de Conducir.
 - La Renta por Internet.
 - Las altas y bajas de la seguridad social desde las propias empresas.
 - El DNI digital.
- Programa INFO XXI, el cual recoge todas las iniciativas en este área que las diferentes administraciones tiene previstas o puestas en marcha.

Objetivos estos cumplidos en su mayoría y desde luego todos en marcha debido al interés total del Gobierno.

En cuanto a mejorar los servicios públicos de calidad, se instó a los diferentes Ministerios a crear la llamada Carta de Servicios, como elemento de compromiso de calidad con los ciudadanos. En esta Carta, los organismos públicos informan de los servicios que prestan, comprometiéndose a cumplir los niveles de calidad que establezcan, se obliga también a introducir una evaluación anual en todos los servicios y a recoger de forma sistemática y periódica la opinión de los usuarios directos de los servicios y su grado de satisfacción y a implantar procedimientos y sistemas telemáticos que faciliten la interacción entre la Administración y el administrado.

Estas exigencias, que obligan a toda la Administración a normalizar las relaciones con los ciudadanos, no se pueden llevar a cabo sin un planteamiento dirigido desde el más alto nivel de Dirección, que marque decididamente las directrices generales para adaptar la Administración a las nuevas tecnologías, con unos criterios estratégicos muy claros en determinar prioridades con un apoyo en recursos humanos técnicos y materiales importantes y por supuesto con un decidido impulso por parte de los Servicios que han de llevar a cabo los proyectos concretos.

LA COMUNICACION EN LA GUARDIA CIVIL

En lo que a la faceta de atención al ciudadano que es lo que nos ocupa, en la llamada Sociedad de la Información, el acceso a la misma toma un valor de suma importancia, no sólo basta con trabajar bien, además hace falta un sistema ágil de información, para que todos aquellos servicios que día a día realiza el Cuerpo, sean dados a conocer en tiempo y forma a la mayor parte de los ciudadanos, dejando ver que, efectivamente, la Guardia Civil trabaja y trabaja bien.

No es necesario resaltar la importancia que tienen los medios de comunicación en el mundo actual, por eso que se debe dar la *imagen que interesa a la Institución*. "*Una imagen vale más que mil palabras.*"

Una de las características de esta sociedad es la transparencia y ésta se consigue dando información a todo aquel que la solicita. La creación de las Oficinas Periféricas de

Comunicación (OPC,s) ha sido un importante paso de cara a la calidad de las relaciones con los medios de comunicación, con su inicial escasa preparación y los mínimos medios asignados se comenzó una andadura que está dando frutos más que considerables en esta difícil tarea. Como es norma en la Institución, todo se suple con el famoso celo, pero hoy en día esto no basta, hay que poner a disposición de estas oficinas los medios necesarios para que desarrollen su trabajo y no sólo medios materiales y humanos tan escasos en estos días, sino hay que apoyarlos desde todas las instancias, dándoles la confianza necesaria, para que su día a día se vea recompensado mínimamente.

Las nuevas tecnologías, y se está hablando de los avances de los últimos 10 años, han transformado el uso del ordenador, desde su origen, año 1981, se creó y utilizó como una herramienta de trabajo que facilitaba las tareas más arduas, por tanto la adjudicación de los mismos se realizaba inversamente proporcional al cargo o a la responsabilidad dentro de la estructura de la organización, los escalones bases de las entidades eran los potenciales usuarios de la informática y los directivos se aprovechaban de la información que podían extraer de sus sistemas.

En la actualidad el concepto ha cambiado radicalmente, el ordenador no es una mera herramienta de trabajo, la potencia, la capacidad de almacenaje y rapidez de proceso se han multiplicado por 1.000, la sencillez de los programas permite a la gran masa de personas no técnicos realizar tareas complejas, y lo que es más importante, ha revolucionado la sociedad y se ha convertido en una potentísima herramienta de comunicación.

Esta nueva potencialidad de comunicación hace fundamental el uso personal del ordenador para el escalón de mando intermedio y necesario para el mando superior.

La confluencia entre la informática y la comunicación es cada vez más estrecha, la informática es la base de todos los avances de la sociedad, se ha convertido en soporte del resto de las ciencias.

¿Quién puede pensar en una sociedad sin ordenadores?

Por este motivo la mentalización del mando en el uso del ordenador, de sus posibilidades de comunicación, correo electrónico, es fundamental. Deben pues utilizarlo todos los componentes del Cuerpo y especialmente los mandos superiores e intermedios, son los que mediante instrucciones claras fomenten su uso.

En la utilización del correo electrónico se han de dar instrucciones de uso al más alto nivel. Para qué y cuándo ha de usarse, qué validez tienen en la cadena de mando. Nos encontramos aquí con una dificultad añadida, la Firma Electrónica, está claro que muchas de las notificaciones que se realizan en el Cuerpo no requieren realmente sistemas de seguridad que autentifique y fidelice la veracidad de lo enviado, el correo electrónico tal y como lo conocemos es perfectamente válido, pero por otro lado, todo lo relacionado con la cadena de mando exige un sistema de seguridad importante, que haga que las comunicaciones entre los diferentes mandos usando el correo electrónico sean válidas en todos los sentidos, el Cifrado, el No Repudio, la Autenticación, la Integridad son elementos de seguridad que soporta la firma digital con lo que la puesta en funcionamiento de la misma se hace cada vez más necesaria.

LA GUARDIA CIVIL EN INTERNET

¿Qué debe hacer la Guardia Civil en relación con las nuevas tecnologías? El actual sitio www.guardiacivil.org está orientado fundamentalmente a dar información. Es la ventana que la Guardia Civil presenta al mundo en Internet, lugar pues donde el ciudadano puede realizar consultas, recoger información, enviar correos electrónicos e interactuar con el Cuerpo de manera ágil y eficaz, mejorando la imagen institucional y la calidad del servicio que al fin y a la postre es para lo que estamos.

Esta se divide en:

– *Información general*, donde de una manera sucinta se esquematiza qué es la

Institución, qué hacen sus diferentes unidades, cómo está organizada, qué normativa regula sus actividades, su historia, su organización, las especialidades, la cooperación internacional como elemento integrador, un directorio telefónico, así como una página de enlaces entre otros cuerpos policiales del mundo, facilitan el conocimiento de lo que es y representa la Guardia Civil en la actualidad.

– *Puesto Virtual*, se trata de presentar al ciudadano las funcionalidades y las gestiones que en un cuartel real puede realizar, aspectos como la ventanilla europea, *delitos* que en un futuro serán denuncias, las personas *desaparecidas*, los delincuentes más *buscados* o más peligrosos, *las obras de arte robadas*, o *los objetos recuperados*, son las partes de la cual se compone esta sección.

Este puesto virtual ha de ir potenciándose evolucionando a lo que se llamara Plataforma de Servicios en aras a una mayor integración entre la Institución y la sociedad y debemos incidir en aspectos tan importantes para el Cuerpo como son las *Intervenciones de Armas y Explosivos* o *el Medio Ambiente*, competencias que por ley han sido otorgadas con carácter de exclusividad y que por otro lado necesitan de un claro apoyo por parte de la Dirección en personal y medios.

El esfuerzo que tienen que desarrollar los Servicios implicados ha de ser grande, la información expuesta ha de ser real y actualizada lo que indica que periódicamente se deberían revisar por el Servicio correspondiente y enviar al órgano encargado de actualizar el web, puntual información de lo que le afecte, información terroristas, policía judicial con todo lo relacionado con la delincuencia, SEPRONA, todo lo relacionado con el medio ambiente, La Intervención Central de Armas y Explosivos, etc.

– *El Gabinete de Prensa Virtual*, la principal función de este sitio es la relación con la prensa, donde también se presentan las actividades que la Guardia Civil realiza de carácter institucional, dossiers de prensa, imágenes institucionales, la revista oficial, las publicaciones, y el manual de

identidad corporativa, son los aspectos más importantes de esta sección.

- *La Revista Profesional*, que en breve se espera sea una revista digital donde se actualice periódicamente con artículos de interés profesional, que sirva de manera fácil y práctica como una incipiente biblioteca que sirva de consulta básica y elemental para todas aquellas personas tanto del cuerpo como ajenas a la Institución en la búsqueda de información.
- *Las páginas infantiles*, que en su momento tuvo un gran éxito y que por su importancia debería ser meticulosamente tratada pues va dirigida principalmente a potenciar los lazos entre la Guardia Civil y los ciudadanos, para que definitivamente seamos una Institución conocida por todos.
- *Consejos de Seguridad*, la Guardia Civil pone a disposición del ciudadano consejos sobre armas, el medio ambiente, de vacaciones, en la montaña, tráfico, en el mar

Una vez descrito el sitio institucional y vista su estructura debemos plantearnos cómo ha de estar alimentado. Desde luego y como se mencionó anteriormente, las informaciones deben dimanar de los diferentes Servicios a los que afecte la información y de manera ágil, el contenido ha de estar actualizado, de lo contrario la imagen institucional queda a ojos del ciudadano en precario.

Lo difícil de esta herramienta no es montar el sistema, sino actualizar el contenido y dar la información adecuada en tiempo y forma, en tiempo porque la rapidez, la inmediatez es la base fundamental de esta tecnología y en forma porque hay que controlar perfectamente qué es y cómo quiere la Institución que el ciudadano conozca la misma. Por este motivo o se crea una oficina multidisciplinar capaz de dar respuesta inmediata a lo que el ciudadano demanda o los Servicios se conciencian de la importancia de mantener actualizada una información que sin aportación no es posible mantenerla.

¿Qué tenemos que ofrecer?

Además de mejorar tanto en contenido como en estética la página o el sitio, hemos de dar el

paso definitivo para convertir el sitio en una verdadera Plataforma de Servicios donde el ciudadano pueda realizar gestiones e interactuar directamente con los diferentes Servicios. Los planes para esta plataforma están abiertos y cualquier faceta de interés para el ciudadano puede ser desarrollado. Entre lo que está en marcha, cabe destacar, en primer lugar la Oficina Virtual de Denuncias, el aspecto de mayor interés de esta oficina es el desarrollo de la Firma Digital para que el ciudadano pueda hacer la denuncia firmada, dando validez total a la denuncia presentada.

Paliar el efecto negativo que la falta de respuesta produce en Internet es misión a resolver, hay que tener en cuenta que actualmente se reciben unos 30 correos diarios que deberían ser contestados de manera inmediata, el no dar respuesta rápida puede provocar un deterioro de la imagen del Cuerpo, una falta de credibilidad, un sentimiento de fraude en el ciudadano que utiliza este sistema. Sin ser fácil una solución sería montar en el servidor.org un sitio dedicado a contenidos de atención al ciudadano, en donde se introduzcan las respuestas e informaciones a las preguntas más comunes (FAQ).

Otro aspecto importante es el desarrollo de la Carta de Servicios con el formulario de reclamaciones digital, con el fin de facilitar al ciudadano las posibles reclamaciones o sugerencias que quiera realizar y que de forma rápida la Oficina de Atención al Ciudadano, de próxima creación, dé cumplimiento a las directrices dimanantes del Gobierno de la Nación.

PLAN TELEMÁTICO

El Plan Telemático trata de adecuar la Institución a las nuevas tecnologías con todo lo que lleva consigo, empezando por una reingeniería de procesos, modificando en su caso todos aquellos aspectos administrativos que en la actualidad realiza. No se puede llevar el procedimiento administrativo tradicional a un sistema informático sin antes haberlo revisado y el objetivo prioritario será el convertir los procesos de soporte papel en procesos digitales, eliminando cuellos de botella administrativos, creando un bucle de realimentación que mejore la calidad de los servicios, que, aunque

requiera inicialmente un gran esfuerzo económico y de medios, ahorrará en el futuro personal y tiempo de gestión, lo que redundará en un beneficio operativo integrándonos de pleno en esta nueva sociedad de la información.

Para la realización de este plan el primer objetivo sería la conexión de todas las unidades mediante una Red de tal forma que desde cualquier puesto se pudiera acceder a los servicios que en su día se implantasen. Esta Red implica la creación en la DGGC de un sistema informático potente creando lo que se puede denominar la RED PRIVADA VIRTUAL (RPV).

Los pasos dados por los órganos implicados, Servicio de Transmisiones, Servicio de Informática y Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, en relación con la RPV han sido hasta la fecha los siguientes:

- Creación de sitio www.guardiacivil.org, albergado en IBM inicialmente.
- Incorporación de las máquinas y los trabajos de mantenimiento del WEB por parte de la Guardia Civil y en dependencias de la Dirección General de este Cuerpo.
- Conexión de Unidades hasta nivel Puesto Principal a la Intranet corporativa arrojando un total de 500 unidades.
- Desarrollo de un WEB corporativo con información operativa de cada uno de los Servicios
- Incorporación de correo electrónico de uso interno.
- Creación de un portal con capacidad de interacción con el ciudadano, aplicación de denuncias, oficina de trámites, oficina de atención al ciudadano y otros.

Todos estos trabajos, dirigidos a implantar las nuevas tecnologías en la Guardia Civil, están chocando con dificultades a la hora de incorporar el resto de Unidades, hasta un total de 3.200, a las nuevas tecnologías (RPV).

Esta RPV tiene como objetivos:

- La interconexión de todas las Unidades, para que de esta manera se puedan beneficiar de todo el potencial en comunicación que permiten estas tecnologías.
- Convertir a la Guardia Civil en proveedor de acceso a Internet (ISP), inicialmente a

todas las Unidades del Cuerpo, para posteriormente dar acceso a cada uno de sus componentes.

- Facilitar la interacción del ciudadano con las Unidades mediante el desarrollo de aplicaciones de gestión administrativa, Intervención de Armas Virtual, dando cumplimiento a las directrices de la Unión Europea, creando la Administración 24 horas. Aspecto éste de suma importancia.
- Posibilidad de desarrollo de aplicaciones de gestión interna con acceso desde cualquier Unidad o lugar que permitan una flexibilización en la tarea burocrática interna.
- Creación de un aula de formación virtual permanente y accesible desde cualquier lugar a cualquier hora del día, desarrollando la llamada formación continua.

Por otro lado, el sistema que dará soporte y convertirá a la Guardia Civil en proveedor de servicios es prioridad de esta Dirección General, impulsando la creación de aplicaciones tanto de cara al ciudadano como de gestión interna así como en aras a mejorar la enseñanza en la Institución.

ENSEÑANZA

La capacidad de una organización para aprender y para traducir rápidamente lo aprendido en acciones es la ventaja competitiva definitiva, "Presidente de la General Electric".

Gestión del conocimiento no es más que gestionar los flujos de información y llevar la información correcta a las personas que la necesitan en el momento oportuno.

Las nuevas herramientas también han revolucionado la enseñanza, la formación es hoy en día global, no tiene dirección concreta, va en todos los sentidos, en la enseñanza tradicional, uno, profesor enseñaba a uno o a muchos, hoy, la formación es de todos a todos, la posibilidad de trabajar en foros de debates electrónicos, el acceso total a la información o la posibilidad de crear comisiones de trabajo conectados a distancia bajo un mismo sistema, pudiendo interactuar entre sí, son posibilidades hasta ahora inimaginables.

La creación de cursos de formación en línea evitando la presencia física de los alumnos en

la medida de lo posible lleva a una mejora en la formación del personal lo que redundará en una mejora en la calidad de la enseñanza.

El desarrollo de cursos con tecnología multimedia ha de ir encaminado a tres objetivos fundamentales:

Formación General Básica

Realización de cursos para que de una forma individual y con el debido seguimiento por parte de personal dedicado se pueda generalizar la formación normalizando los contenidos y la forma.

Formación de especialización

Realización de cursos que mejore las fases de correspondencia reduciendo en su caso en la medida de lo posible la presencia física en los centros de formación.

Formación técnica

Formación general y masiva de aspectos básicos de la sociedad de la información, hay que formar informando, lo que hará que esta formación retroalimente el sistema, generando una cultura en el uso de las nuevas herramientas.

Una formación técnica para los responsables del mantenimiento del sistema, así como los diseñadores de las aplicaciones.

Por último una formación técnica para los responsables de las investigaciones de delitos en la red o delitos en los que las nuevas tecnologías tienen su modus operandi.

Cuando uno abraza noticias desagradables, no como eventos negativos sino como indicio de una necesidad de cambio, aquéllas ya no podrán derrotarle a uno.

DECALOGO DE LA NUEVA SOCIEDAD DE LA INFORMACION:

1. Pensar a lo grande, empezar por lo pequeño, pero empezar.
2. Hay que premiar el fracaso útil, la experimentación.
3. *Voluntad. Recursos humanos.* Medios materiales.

4. *La importancia de las nuevas tecnologías hace que las decisiones estratégicas deban ser tomadas al más alto nivel de dirección.*

5. La integración de Internet en la estrategia global corporativa, se convierte en algo indispensable para el futuro de la administración.

6. Avanzar por el camino adecuado dependerá de cómo capturemos, gestionemos y utilicemos la información.

7. El servicio al cliente a través de la red será la función principal de valor añadido en cualquier sector de la administración.

8. Las nuevas herramientas cambiarán las relaciones entre la administración y la sociedad, y posiblemente la sociedad comience a pedir soluciones y resultados.

9. Apostar de manera decidida por el camino que marca la nueva sociedad.

10. Convertir los procesos de soporte papel en procesos digitales, eliminando cuellos de botella administrativos, creando un bucle de realimentación que mejore la calidad de los servicios, ha de ser un objetivo prioritario del plan telemático de la Guardia Civil.

ANEXO 1

DOCUMENTO EXTRAIDO DE LA PAGINA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

www.mju.es/g_firmaelect_amp.htm

El Congreso de los Diputados ha convalidado el Real Decreto-ley sobre firma electrónica. El Ministerio de Justicia, como componente del mismo, a los efectos de divulgar lo más posible el conocimiento de su contenido, quiere alcanzar, con la publicación de esta guía, la mayor difusión posible de la citada norma jurídica, y ofrecer a los ciudadanos y empresas un fácil acceso a ella, así como a los derechos y las posibilidades que les reconoce a partir de su entrada en vigor. El Real Decreto-ley persigue establecer una regulación clara del uso y eficacia jurídica de la firma electrónica y prevé el régimen aplicable a los prestadores de servicios de certificación. Igualmente crea el Registro en el que habrán de inscribirse estos prestadores de servicios, regula la expedición y pérdida de vigencia de los certificados, el régimen de su inspección administrativa y tipifica las infracciones y san-

ciones que se establecen para garantizar su cumplimiento.

Esta regulación se fundamenta en una iniciativa de la Comisión Europea que ha dado lugar a un proyecto de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre firma electrónica, que recibió el informe favorable del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones de la Unión Europea, celebrado el 22 de abril de 1999. Con ello España se anticipa a la adopción definitiva de la Directiva y pasa a integrar el grupo de países europeos de vanguardia que han legislado ya el uso de la firma electrónica en sus respectivos Ordenamientos, como son Alemania e Italia, que cuentan con sendas Leyes sobre la materia desde 1997.

Las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y de transmisión de datos por vía electrónica han venido siendo utilizada primordialmente por las empresas para el traslado masivo de información a la Administración. Ahora bien, el rápido crecimiento de las "autopistas de la información", durante la actual década, genera la infraestructura necesaria para generalizar el uso de los sistemas de intercambio electrónico de datos, tanto en las relaciones comerciales entre consumidores y empresas, como en la comunicación entre los particulares y las Administraciones Públicas, explotando con ello todas las posibilidades que para el desarrollo económico genera Internet.

Pero para alcanzar este objetivo es necesario fortalecer la seguridad de esas comunicaciones y transacciones tanto desde un punto de vista técnico, como jurídico. Ambos aspectos constituyen el objetivo de este Real Decreto-ley, en cuyo marco jurídico la firma digital cumple, en relación con los documentos electrónicos, las dos principales características que se atribuyen a las firmas manuscritas, esto es, la imputación a una persona determinada (permitiendo la identificación del autor del documento) y la garantía de la integridad (al permitir asegurar que el mensaje no ha sido manipulado después de su firma, detectando cualquier alteración. Además de ello, la utilización de la citada tecnología de firma digital permite cifrar el contenido del documento, de forma que "viaja" por la red encriptado impidiendo así su conocimiento por

terceros no autorizados, con lo que se consigue un tercer efecto de confidencialidad.

A) Con respecto al uso de la firma electrónica.

¿Qué debemos entender por firma electrónica?

Es aquel conjunto de datos, como códigos o claves criptográficas privadas, en forma electrónica, que se asocian inequívocamente a un documento electrónico (es decir, contenido en un soporte magnético —disquete o disco duro de un ordenador— y no de papel), que permite identificar a su autor. Cuando esta identificación es altamente fiable y permite detectar cualquier alteración del documento no autorizada merced a que los dispositivos empleados en la creación de la firma son seguros, por cumplir ciertas exigencias técnicas, y porque el Prestador de Servicios de Certificación que ha intervenido está "acreditado" —es decir, ha pasado un "examen" profesional—, entonces se habla de "firma electrónica avanzada".

¿Cómo se usa la firma electrónica?

Debemos contar con un ordenador con conexión con Internet y con un dispositivo lector de tarjetas de firma electrónica. A continuación debemos acudir a un Prestador de Servicios de Certificación, que procederá a nuestra identificación personal. Tras ello generará nuestras claves, pública y privada, y nos entregará la tarjeta o el disquete que contenga esta clave privada, así como la aplicación informática o programa necesario para su uso, que se ha de instalar en nuestro ordenador. Con ello ya estamos listos para la firma de un documento o archivo que hayamos creado, el cual podremos además encriptar, y lo enviaremos por correo electrónico a su destinatario, junto con el certificado de nuestro Prestador en el que se avala nuestra identidad.

¿Dónde consta nuestra firma electrónica?

La clave privada (secreta), generalmente, según hemos indicado, se encuentra incorporada a tarjetas inteligentes, similares a las de crédito, que incorporan un chip que contiene

información de su titular, la entidad que la ha emitido y el conjunto de bits en que consiste la clave. Estas tarjetas son de uso personal e intransferible por estar protegidas por un código secreto que sólo su titular conoce.

¿Qué valor jurídico tiene una firma electrónica?

La "firma electrónica avanzada" tiene en relación con un documento electrónico el mismo valor jurídico que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel. Por ello es obligatorio su admisión como prueba en juicio, la cual debe ser valorada conforme a los criterios de apreciación judicial establecidos en las normas procesales (es decir, si aquel contra quien se imputa un documento firmado electrónicamente alega error o falsedad, intervienen los peritos y, a la vista de sus dictámenes y de las alegaciones de las partes, decide el Juez). No obstante, existe una presunción legal favorable a la validez de la firma electrónica cuando el Prestador de Servicios de Certificación que ha intervenido en la misma está "acreditado" y el dispositivo de creación de firma empleado por el firmante está certificado oficialmente.

En el caso de la firma electrónica simple o no avanzada sólo se garantiza que no se rechazará de plano su admisión como prueba en juicio por el mero hecho de haberse extendido en forma electrónica.

¿El documento firmado electrónicamente tiene valor de documento público?

No. Expresamente lo excluye el Real Decreto-ley, al igual que el Proyecto de Directiva, al decir que la firma electrónica no sustituye ni modifica las funciones de los fedatarios públicos. Por ejemplo, no altera las normas sobre formalización, validez y eficacia de los contratos y obligaciones, de forma que cuando por razón de su importancia y trascendencia jurídica, o por razón de su acceso al Registro se requiera su instrumentación en

escritura pública, ésta seguirá siendo necesaria (el Notario ha de verificar no sólo la identidad de los contratantes, sino también enjuiciar su capacidad de obrar para realizar el acto o contraer la obligación de que se trate, aspecto éste no cubierto por la técnica de firma digital).

¿Qué clase de documentos pueden ser firmados electrónicamente?

Todo tipo de documentos que no estén sujetos a exigencias de formas determinadas. En particular, se puede utilizar la firma electrónica en todo tipo de documentos en el ámbito de las relaciones de los ciudadanos con la Administración (solicitudes de licencias, certificados, licitaciones públicas, declaraciones tributarias, etc.) y especialmente en las relaciones entre empresas y entre éstas y los consumidores, es decir, en el ámbito del denominado comercio electrónico. En este sentido se ha constatado que hasta hace poco las empresas veían Internet como un medio de publicidad de las mismas, pero cada vez más se ve como un instrumento de venta directa de sus productos y servicios.

¿Mis datos personales serán de libre acceso en Internet o están protegidos?

Los datos personales de los signatarios, tanto los que recabe el Prestador de Servicios de Certificación como los que figuren en el Registro de Prestadores, están protegidos por la Ley de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal de 1992. También podemos utilizar un seudónimo en el certificado de firma electrónica, de forma que nuestra identidad real no sea conocida por el destinatario de los mensajes. Pero en este caso el Prestador de Servicios de Certificación está obligado a revelar la identidad real cuando lo soliciten los órganos judiciales, y sin perjuicio de lo que se pueda establecer en los ámbitos tributario y de seguridad pública sobre identificación de personas.

ASPECTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD INFORMATICA Y LA PRIVACIDAD DE LOS DATOS PERSONALES

JAIME VALCARCEL RUBIO
Comandante

INTRODUCCION

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información ha supuesto una transformación sustancial de las relaciones humanas, de la cultura, de la economía y de la política en nuestra sociedad, tal revolución técnica está produciendo un importante cambio social e institucional, por la rapidez y por la gran magnitud de sus consecuencias. El ritmo con el que crecen en los países más avanzados los instrumentos de la denominada "sociedad de la información" evolucionan en progresión geométrica y de su buen desarrollo desde un punto de vista armónico depende en gran medida nuestro futuro en el nuevo mundo que se vislumbra. La revolución tecnológica está sobrepasando los planteamientos actuales, la velocidad de crecimiento y la dependencia cada vez mayor del progreso tecnológico supera la del desarrollo social y acrecienta las desigualdades.

Todos los cambios tecnológicos traen consigo nuevas inquietudes, suponen reestructuraciones sociales y animan a nuevas perspectivas de progreso y bienestar social. Sin embargo, también traen consigo nuevas preocupaciones y problemas no planteados en el presente. Las nuevas tecnologías pueden propiciar un salto cualitativo hacia adelante siempre que se favorezca la generación y el acceso a la información al conjunto de la población para transformarlo en conocimiento compartido y fuente de progreso y riqueza colectiva.

Esta aceleración y globalización sobrepasa los mecanismos sociales de ajuste legislativo, no sólo en el ámbito temporal y territorial, sino también en el conceptual y el dogmático, donde, por ejemplo, el negocio jurídico efec-

tuado por medios electrónicos violenta en bastantes casos las concepciones tradicionales del Derecho.

Una de las grandes preocupaciones en muchos sectores de la sociedad a finales del año 1999 es qué ocurriría el 1 de enero del año 2000. No eran temores ancestrales ni milenaristas consecuencia del fin de siglo y milenio, sino la ignorancia de las consecuencias que se podían producir, en una sociedad tan industrializada en la que vivimos, por el denominado *efecto 2000*.

Actualmente la informática penetra en todos los campos, sistemas de control de pagos, de control del tráfico urbano, del tráfico aéreo o marítimo, hospitales, suministros eléctricos y de agua, sistemas de defensa y seguridad nacional, etc. Todo ello hace que la informática alcance una importancia inusitada en la ya sociedad del siglo XXI, sociedad que realmente merecerá el calificativo de "sociedad de la información".

Existen, pues, importantes riesgos que hay que prevenir y evitar antes de que ocurran, por ello las Administraciones Públicas tienen la obligación inmediata de tomar las medidas necesarias. Para ello es necesario que la Administración garantice la seguridad informática.

INTERNET: UN NUEVO AMBITO

No podemos seguir hablando del fenómeno de Internet como una cuestión de futuro más o menos lejano, se está comenzando el camino de lo que será una sociedad hiperconectada que ve en Internet un sistema de abaratamiento de costes y de proceso de tratamiento de la información. Servicios básicos están en la actualidad ya prestándose a través de la red. Pensemos en nuestra propia Administración tributaria que premia a los contribuyentes que presenten sus declaraciones del IRPF por Internet con una devolución más rápida, o en la banca electrónica a través de Internet para ir haciendo desaparecer las sucursales físicas. El loable impulso de la Administración en el empleo y aplicación de los procedimientos electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad es notorio y se ha hecho patente en la Ley 30/1992 de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas, LO 15/1999, RD 14/99 de firma electrónica, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Enjuiciamiento Civil, etc.

Efectivamente, la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, establece en sus artículos 38 y 45 un mandato legal, con la finalidad de que la Administración impulse el empleo y aplicación de dichas técnicas en el desarrollo de su actividad y en el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que en la utilización de estos medios señalan la Constitución y las leyes. Se reconoce a los ciudadanos la facultad de relacionarse con las Administraciones Públicas a través de estos medios.

Concretamente, en el ámbito judicial, el artículo 230 LOPJ da validez al documento electrónico con las garantías necesarias de autenticidad e integridad, permitiendo el documento judicial electrónico y los actos de comunicación con la Administración de Justicia.

El comercio electrónico es un gran desconocido que va teniendo múltiples adeptos y entusiastas donde se manejan cifras dispares y hasta alarmantes, y aunque la realidad social no está aún suficientemente arraigado, sin embargo su implantación en el mercado creo que es irreversible.

La posibilidad de ofrecer productos y servicios a través de las denominadas *redes abiertas* ha modificado en gran medida la mentalidad del profesional y consecuentemente del mercado, ofreciéndose tal abanico de posibilidades que hasta hace poco hubiera parecido de ciencia ficción.

Estas redes adolecen de una falta de normativa que permita superar tiempos y espacios actuando en distintos lugares, con diferentes Ordenamientos Jurídicos, e incluso distintas actitudes y comportamientos. Por ello es necesario definir un marco jurídico adecuado y armonioso que permita su utilización superando fronteras e incluso soberanías estatales.

La internacionalización de las comunicaciones y la creación de lo que ha venido a denominarse la *aldea global* pone de manifiesto dos hechos sumamente importantes: por un lado, que mediante la utilización de Internet pueden cometerse una serie de delitos (estafas electrónicas, daños informáticos, revelación de secretos, publicidad engañosa, etc.),

por otro, la posibilidad de comisión de delitos transfronterizos cuya persecución escape a lo que hasta ahora se ha denominado el principio de territorialidad de las leyes y suponga, por tanto, la creación de paraísos informáticos, o lugares donde se pueda llevar a cabo con absoluta impunidad la comisión de determinados hechos delictivos.

La naturaleza humana en la red no difiere mucho de lo que se exhibe fuera de ella, sin embargo el hecho que permite a cualquiera ubicarse en cualquier punto del planeta en cuestión de segundos crea nuevas formas de relación. La tecnología crea una sociedad *sin roce*, lo que nos permite huir de nuestro presente y pasado, pero en la que la violación de la intimidad, descubrir secretos sobre propios y extraños o encontrar víctimas potenciales de un fraude, abuso o delito es moneda corriente. Si en la red se vulnera la intimidad de una persona una sola vez, ésta ha quedado violada en el mundo entero y para siempre.

Esta evolución vivida en los últimos meses no viene acompañada, como debiera, con la aparición de nuevos derechos, sino más bien con el debilitamiento de los derechos constitucionales ya existentes como el de la intimidad.

INFORMATICA E INTIMIDAD PERSONAL

Uno de los aspectos destacados de interacción entre tecnologías de la información y el derecho lo constituye la protección de los datos personales. Ello ha originado una intensa preocupación por lograr proteger la información personal, contenida en sistemas automatizados de datos, del empleo para fines distintos de aquellos para los que dicha información se suministró. La protección de datos personales es hoy en día una de las puntas de lanza de la colonización por el Derecho de la nueva sociedad de la información. Muestra de ello lo constituye la labor realizada por las organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la propia Unión Europea que han elaborado numerosas directrices en tal sentido.

La defensa de la intimidad personal en el ámbito de las telecomunicaciones se ha ido desarrollando paralela a los avances tecnológicos que se iban produciendo.

En un primer término se trató de cubrir mediante el correspondiente tratamiento penal y procesal la defensa de la intimidad frente a comunicaciones postales y telegráficas, para posteriormente amparar la intimidad frente a las comunicaciones telefónicas.

Los modernos y rápidos avances en materia de telecomunicaciones hacen necesario un planteamiento efectivo de defensa de la intimidad personal, esencialmente consecuencia de los riesgos derivados del almacenamiento y tratamiento informático de datos relativos a abonados y usuarios.

Los datos relativos a los abonados para el establecimiento de llamadas contienen información sobre la vida privada de las personas físicas y atañen a su derecho de que se respete su correspondencia, por lo que los datos sólo se podrán almacenar en la medida en que resulten necesarios para la prestación del servicio (para fines de facturación) siempre por un período limitado. Cualquier tratamiento posterior de dichos datos sólo se podrá realizar si el abonado ha prestado conformidad en base a una información clara y veraz que le debe ser facilitada sobre el tratamiento que se pretende llevar a cabo por el proveedor de servicios de telecomunicaciones.

Por razones de facturación el usuario de servicios de telecomunicación autoriza contractualmente al operador a registrar y a conservar aquellos datos (número de llamadas efectuadas en cada período de facturación, número de los abonados con los que se ha puesto en conexión, duración de la llamada, fecha y hora, etc.) que resultan indispensables para determinar el precio justo del servicio prestado y, por ello, para fundar una posible reclamación en caso de discrepancia o abuso.

La normativa sectorial de telecomunicaciones autoriza y regula el registro de los datos de tráfico de acuerdo con los principios de confidencialidad y anonimato establecidos en la Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre que ordena con carácter general su destrucción inmediata tan pronto cese la comunicación y autoriza con carácter excepcional y restrictivo su conserva-

ción para fines de facturación por el tiempo absolutamente imprescindible.

El único uso autorizado de esos datos desviado de su fin primordial de facturación, el referente a la promoción comercial de los propios servicios del operador, exige inexcusablemente el consentimiento previo del abonado (art. 65.3, RD 1736/98).

La toma de datos a través de Internet generará la creación de grandes ficheros automatizados, pero se plantea qué ley es la aplicable al tratamiento automatizado de datos. Tengamos en cuenta que los datos se pueden tomar de una compañía situada en cualquier país no perteneciente a la Unión Europea a usuarios españoles, pero el peligro es que el nivel de protección de dichos datos no sea el mismo que el de la Unión Europea.

Por ello, la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, referente a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, dispone que los Estados miembros deben prever que la transferencia a un tercer país de datos personales sólo pueda efectuarse cuando el tercer país del que se trate garantice un nivel de protección adecuado, y cuando con anterioridad a la transferencia se respeten las disposiciones legales de los Estados miembros, adoptadas con arreglo a las demás disposiciones de dicha Directiva. Si bien, este nivel de protección de los datos debe evaluarse atendiendo a las circunstancias y condiciones que concurren en una transferencia de datos, por ello debe hacerse de una forma que no resulte una discriminación arbitraria entre terceros países y no constituya una restricción comercial.

La defensa de la intimidad personal frente al tratamiento automatizado de datos personales en el ámbito de los servicios de telecomunicación tiene su origen constitucional en el artículo 18.4 que dispone que "...la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos...", y una regulación específica en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que derogó la LORTAD (Ley Orgánica Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos).

Como han señalado algunos autores, el mundo de la cibernética ha evidenciado un potencial lesivo para la intimidad cuya intensidad y eficacia resultaban inimaginables en contraste con las formas tradicionales o históricas de erosión o menoscabo del derecho fundamental a la intimidad.

Ya desde hace años en diferentes trabajos científicos y en posteriores desarrollos legislativos se viene solicitando una regulación restrictiva del uso de la informática que haga realidad el mandato contenido en la Constitución de 1978.

Paralelamente a esta petición de regulación, algunos autores tratan de introducir un nuevo concepto, más amplio de intimidad, en la medida que pueda suponer una mejor defensa de lo que constituye su núcleo esencial. Romeo Casabona (1) la define como "*aquellas manifestaciones de la personalidad individual o familiar cuyo conocimiento o desarrollo quedan reservados a su titular o sobre los que ejerce alguna forma de control cuando se ven implicados terceros*". Morales Prats (2) sostiene que se ha asumido en nuestro derecho el de la cultura anglosajona, derecho a la *privacy*, lo que ha supuesto la tradicional concepción de la esfera privada, configurada en torno a un anacrónico concepto de libertad negativa. Para Lucas Murillo se hace necesario la inclusión en el catálogo de derechos un nuevo derecho fundamental que configure una nueva categoría con sustantividad propia.

La Exposición de Motivos de la LORTAD distinguía entre privacidad e intimidad, afirmando que "*...mientras la intimidad protege a esfera en que se desarrollan las facetas más singularmente reservadas de la vida de la persona, el domicilio donde realiza su vida cotidiana, las comunicaciones en las que expresa sus sentimientos, la privacidad constituye un conjunto más amplio, más global, de facetas de su personalidad que, aisladamente consideradas, pueden carecer de consideración intrínseca pero que, coherentemente enlazadas entre sí, arrojan un retrato de la personalidad del individuo que éste tiene derecho a mantener reservado...*".

No se trata de que la intimidad haya sido sustituida por la privacidad, sino que se ha producido una mutación de aquélla, de forma que lo que ahora llamamos privacidad no es más que la intimidad del presente siglo.

La LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, si bien no contiene una Exposición de Motivos, no ha desvirtuado las consideraciones que efectuaba la hoy derogada.

Existe un gran reto en la actualidad como es el de dar las mayores garantías en las relaciones comerciales a través de Internet, incluso simplemente de cualquier relación jurídica aunque sólo sea de comunicación o transmisión de datos o de información realizadas a través de este medio.

Pero hay una desconfianza al medio basada en la falta de seguridad física (ubicación de los centros de procesos, control físico de accesos, vigilantes, etc.), seguridad lógica (control de accesos a la información, cifrado de soportes magnéticos intercambiados entre entidades, etcétera) y seguridad jurídica.

La sola utilización del correo electrónico, sin entrar en mayores profundidades sobre la validez y eficacia jurídica de los contratos realizados por este medio, que modifica las concepciones tradicionales del Derecho, implica el análisis de tres grandes aspectos que es necesario abordar, la confidencialidad, la intimidad y la seguridad; aspectos que están íntimamente unidos y que no se pueden tratar por separado, sino que deben ser analizados en conjunto debido a las interrelaciones existentes entre ellos.

PRIVACIDAD Y SEGURIDAD

Para Davara Rodríguez, con intimidad o esfera de la intimidad se hace referencia a aquellas cuestiones que se mueven o entran a formar parte o afectan al ámbito íntimo de la persona, la cual protege en el grado que considera adecuado.

La intimidad está protegida por el artículo 18, en sus cuatro apartados, de la Constitución, Título I, Sección que lleva por título "*De los derechos fundamentales y libertades públicas*".

Por confidencialidad se entiende el mayor o menor grado de secreto al que una persona quiere someter un dato o una información de carácter netamente personal.

Por privacidad, término que no se encuentra en nuestro Diccionario de la Lengua, se hace

referencia, como he mencionado anteriormente, a los datos pertenecientes a una persona que analizados individualmente no tienen mayor trascendencia, pero al unirlos con otros pueden configurar un perfil claro sobre determinadas características de esa persona, por lo que ésta tiene derecho a exigir que permanezcan en su *ámbito de privacidad*.

Pues bien, para garantizar la intimidad, la privacidad, o incluso el grado de confidencialidad al que queremos someter una información es necesaria la existencia de medidas de seguridad, mediante una normativa técnica y jurídica que asegure en la medida de lo posible las relaciones jurídicas a través de los nuevos medios tecnológicos.

Con ese fin, por RD 994/1999, de 11 de junio, se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, que determina las medidas básicas de índole técnica y organizativa que garanticen la confidencialidad e integridad de la información con la finalidad de preservar el honor, la intimidad personal y el pleno ejercicio de los derechos personales frente a su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.

Este Reglamento establece tres niveles de seguridad (básico, medio y alto) atendiendo a la naturaleza de la información tratada en relación con la mayor o menor necesidad de garantizar la confidencialidad y la integridad de la información.

Los ficheros que contengan datos de carácter personal deberán adoptar las medidas de seguridad calificadas de nivel básico. Los que contengan datos referentes a la comisión de infracciones administrativas, penales, con Hacienda, etc., deberán reunir además de las medidas de nivel básico, las de nivel medio. Los ficheros que contengan datos de ideología, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual, y los que contengan datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas, deberán reunir además de las medidas de nivel básico y medio las medidas de nivel alto.

El incumplimiento de las medidas de seguridad descritas en este Reglamento será sancionado, por ello los responsables de los ficheros deberán adoptar las medidas necesarias, de índole técnica y organizativas, que garanti-

cen la seguridad de los datos de carácter personal.

EL DERECHO A LA PROTECCION DE DATOS DE CARACTER PERSONAL

El derecho a la protección de datos de carácter personal, o derecho de autodeterminación informativa (como fue denominado por el Tribunal Federal Alemán en su trascendental sentencia de 15/12/1983), consiste en un conjunto de facultades mediante las que se pretende que el individuo controle el flujo de datos derivados de sus relaciones personales y sociales en el seno de la comunidad.

El contenido de estos derechos se recogió en el Título III de la LO 5/1992 (LORTAD), ampliado por la Directiva 95/46/CE en su artículo 14, que añade el derecho a la oposición al tratamiento automatizado de datos por causa legítima. En la actualidad se encuentran en el Título III de la LO 15/1999, artículos 13 a 19.

Estos derechos básicamente son los siguientes:

- Derecho a ser informado sobre el tratamiento a que van a ser sometidos sus datos personales, finalidad del mismo y responsable de éstos.
- Acceder a sus datos, rectificarlos y cancelarlos cuando no sean precisos a los fines que motivaron su recogida.
- A la impugnación de valoraciones basadas únicamente en un tratamiento de datos destinado a evaluar determinados aspectos de su personalidad.
- A reclamar ante la Agencia de Protección de Datos (que tiene un plazo máximo para resolver de 6 meses); contra las resoluciones de la citada Agencia podrá interponer recurso contencioso-administrativo.
- A ser indemnizado en caso de originarse daños en sus bienes o derechos por dicho tratamiento. Si los ficheros son de titularidad pública, la responsabilidad se regirá conforme al régimen de responsabilidad patrimonial o extracontractual de las Administraciones Públicas. Si los ficheros son de titularidad privada, la acción se ejercitará ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.

Su naturaleza de derecho fundamental, amparada en los apartados 1º a 3º del artículo 18 de la Constitución, fue reconocida por la sentencia del Tribunal Constitucional número 254 de 20 de julio de 1993, y reiterada en sentencias posteriores (3).

Las normas sobre protección de datos desde el Convenio 108 hasta la Directiva 95/46/CE contemplan una serie de definiciones y principios que diseñan, junto a los derechos antes mencionados y los mecanismos institucionales de protección, la denominada autodeterminación informativa.

Estas definiciones se encuentran en el artículo 3 de la LO 15/1999, que derogó la LORTAD, y el RD 1332/1994, de 20 de junio.

Según la Ley, se entenderá por datos de carácter personal cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

Se entiende por fichero todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización o acceso.

Por cesión o comunicación de datos toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.

Respecto a la cesión, recientemente el Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra los artículos 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

El artículo 21.1 establece la posibilidad de que se puedan ceder datos, de carácter personal, de una Administración a otra cuando dicha comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso.

El artículo 24.1 regula que lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 5 (derecho a la información a los interesados en la recogida de datos) no será aplicable cuando la información al afectado impida o dificulte gravemente el cumplimiento de las funciones de control y verificación de las Administraciones Públicas... o administrativas.

El artículo 24.2 hace referencia a que los derechos recogidos en el artículo 15 (acceso a sus datos por los propios interesados) y en el 16 (rectificación y cancelación de datos) no se podrán ejercer por los interesados si ponderados los intereses en presencia estos derechos hubiesen de ceder ante razones de interés público o ante intereses de terceros más dignos de protección.

El Defensor del Pueblo argumenta que el inciso del artículo 21 de la LOPD impugnado vulneraría la Constitución al permitir la cesión de datos para fines diferentes a aquellos para los que han sido recabados, sin consentimiento ni conocimiento del interesado y con cobertura en una norma de rango inferior a la Ley. Con ello el artículo 21.1 contiene una excepción a la regla del artículo 11 LOPD según la cual la cesión de datos sólo es posible previo consentimiento del interesado. La LOPD posibilitaría la cesión de datos entre Administraciones Públicas para fines distintos a los que motivaron su recogida, y el titular de los mismos no estaría informado de la posibilidad de dicha cesión, ni la propia cesión se realizaría con consentimiento del afectado.

Como decimos, el Defensor del Pueblo también impugna en su recurso el artículo 24.1 de la LOPD, que exime a la Administración de cumplir con sus obligaciones de información y advertencia del artículo 5.1 y 2 (facultades de acceso a los datos, de rectificación y cancelación de los mismos y de oponerse a su tratamiento automatizado). Estas excepciones a los derechos de los titulares de los datos lesionan el contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad frente al uso de la informática (artículos 18.1 y 4, y 53.1 de la Constitución).

Por último se impugna, por el Defensor del Pueblo, el artículo 24.2 al no respetar el contenido fundamental de los derechos fundamentales al honor y a la intimidad personal y familiar. La referencia al interés público es una cláusula en blanco bajo la que puede tener cobijo toda la actividad administrativa, ya que toda la actividad administrativa sirve a ese interés. La mención a intereses de terceros dignos de protección tampoco la considera aceptable.

LA PROTECCION DE LOS DATOS PERSONALES: INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Se regulan en el Título VII de la LO 15/1999, artículos 43 a 48.

SUJETOS SOBRE LOS QUE RECAE

Están sujetos al régimen sancionador establecido en la Ley los responsables de los ficheros y los encargados de los tratamientos.

TIPOS DE INFRACCIONES

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves.

Infracciones leves: Son entre otras las siguientes, no atender por motivos formales la solicitud del interesado a la rectificación o cancelación de datos personales cuando proceda, no proporcionar la información que solicite la Agencia de Protección de Datos, no solicitar la inscripción del fichero de datos de carácter personal en el Registro General de Protección de Datos, incumplir el deber de secreto salvo que constituya infracción más grave.

Infracciones graves: Entre otras, crear ficheros de titularidad pública o recoger datos personales para los mismos sin autorización de disposición general publicada en el BOE o Diario Oficial correspondiente, crear ficheros de titularidad privada con finalidades distintas de lo que constituye el objeto de la empresa o entidad, tratar o usar los datos de carácter personal con conculcación de los principios y garantías de la ley, impedir el derecho de acceso y negativa a facilitar información solicitada, vulneración del deber de guardar secreto de datos referentes a infracciones administrativas o penales o de la Hacienda Pública, obstruir la función inspectora, etc.

Infracciones muy graves: Entre otras, recoger datos de forma engañosa y fraudulenta, la comunicación o cesión de los datos de carácter personal fuera de los casos en que esté permitida, tratar los datos de forma ilegítima o con menos precio de las garantías que les sean de aplicación cuando atente a los derechos fundamentales, la vulneración del deber

de guardar secreto de los datos especialmente protegidos así como de los recabados para fines policiales, etc.

SANCIONES

Las infracciones leves se sancionan con multa de 100.000 a 10.000.000 de pesetas, y prescriben dichas infracciones al año de haberse cometido la misma.

Las graves se sancionan con multa de 10.000.000 a 50.000.000 de pesetas, y prescriben a los dos años.

Las muy graves se sancionan con multa de 50.000.000 a 100.000.000 de pesetas, y prescriben a los tres años.

La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de los tratamientos efectuados, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a los interesados y terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea determinante para fijar el grado de antijuricidad y de culpabilidad presentes en la acción infractora.

El procedimiento sancionador se ajustará a lo dispuesto en el Capítulo V (arts. 18 y 19) del RD 1332/94, de 20 de junio, que continúa en vigor en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LO 15/1999.

Si las infracciones se cometiesen en ficheros de los que sean responsables las Administraciones Públicas, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá proponer el inicio de actuaciones disciplinarias, si procedieran, conforme a la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones Públicas.

LA PROTECCION PENAL DE LOS DATOS PERSONALES

El Código Penal de 1995 incorporó el derecho a la intimidad y a la propia imagen entre aquellos bienes jurídicos que deben ser objeto de protección.

Según Martín-Casallo, la nueva regulación de lo que se denomina delito informático puede configurarse como un agotamiento del mandato constitucional del artículo 18.4, en

cuanto ha permitido el desarrollo de una legislación específica sancionadora en materia de protección de datos que se hallaba constituida antes de su aparición fundamentalmente por la LO 5/1992, de 29 de octubre (LORTAD), por la Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, y por el Convenio 108 del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981.

La protección penal de la información no se agota en la regulación contenida en los artículos 197 y siguientes del CP, sino que se proyecta sobre otros tipos penales como el de receptación de la información secreta de las empresas (art. 280), y los delitos de información privilegiada (art. 284) o relevante (art. 285).

La doctrina no considera adecuada la denominación de delito informático a la figura tipificada en el artículo 197.2 del CP. Concretamente, a Bueno Arús (4) le parece discutible la expresión delito informático por ser un concepto ambiguo con el que se puede aludir bien a los delitos que recaen sobre objetos pertenecientes al mundo de la informática: destrucción o sustracción de programas o de material, alteración, destrucción o reproducción de datos almacenados, utilización indebida de los ordenadores, o bien a la comisión de los delitos más variados y tradicionales: delitos contra la intimidad, delitos contra la fe pública, delitos contra el patrimonio, delitos contra la Administración Pública, delitos contra la seguridad nacional.

Falta, pues, una definición de lo que debe entenderse por delito informático, con perfiles concretos y límites precisos que lo diferencien de otras figuras.

Martín-Casallo entiende que es más conveniente cuando se hable de las conductas tipificadas en el artículo 197.2 del CP referirse a atentados contra la intimidad personal cometidos sobre datos que se hallan registrados en soportes informáticos, electrónicos o telemáticos.

EL DELITO CONTRA LA LIBERTAD INFORMÁTICA DEL ARTICULO 197.2 DEL CODIGO PENAL

Según Morales Prats (5), el artículo 197.1 contiene el tipo básico de apoderamiento de documentos (papeles, cartas, mensajes de

correo electrónico) y abarca la interceptación de comunicaciones, en el se establece que "El que para descubrir los secretos o vulnerar la intimidad de otro sin su consentimiento se apodera de sus papeles, cartas, mensajes de correo electrónico o cualesquiera otros documentos o efectos personales o intercepte sus telecomunicaciones o utilice artificios técnicos de escucha, transmisión, grabación o reproducción del sonido o de la imagen, o de cualquier otra señal de comunicación, será castigado con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de 12 a 24 meses".

Por otro lado, el artículo 197.2 dispone que "Las mismas penas se impondrán al que sin estar autorizado se apodere, utilice o modifique en perjuicio de tercero datos reservados de carácter personal o familiar de otro que se hallen registrados en ficheros o soportes informáticos, electrónicos o telemáticos, o en cualquier otro tipo de archivo o registro público o privado. Iguales penas se impondrán a quien, sin estar autorizado, acceda por cualquier medio a los mismos y a quien los altere o utilice en perjuicio del titular de los datos o de un tercero".

El ámbito que regula el artículo 197.2 hace referencia más propiamente a los datos de carácter personal, a la protección de los datos personales con independencia de que hayan sido objeto o no de tratamiento automatizado. No tiene cabida en este apartado, en cuanto a su protección, los datos personales que integren el contenido de un mensaje de correo electrónico, por hallarse previsto expresamente en el apartado 1º de este artículo 197.

Por otro lado, los datos personales que figuren en Internet sí tienen cabida dentro de este número 2º, ya que es posible la realización de las conductas en él descritas sin que necesariamente supongan la interceptación de comunicaciones, figura comprendida en el apartado 1º.

Este artículo 197.2 en opinión de la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 18 de febrero de 1999 describe el tipo básico de los llamados por la doctrina delitos contra la libertad informática, es un nuevo derecho de autotutela de la propia identidad informática, que no es otro que el derecho de controlar (conocer, corregir, quitar o agregar) los datos personales inscritos en un programa electrónico.

Esta sentencia continúa diciendo que "...parece razonable que no todos los datos reservados de carácter personal o familiar puedan ser objeto del delito contra la libertad informática, debe entenderse que la norma requiere la existencia de un perjuicio añadido, que puede afectar al titular de los datos o a un tercero, que se produce siempre que se trata de un dato que el hombre medio de nuestra cultura considera sensible por ser inherente al ámbito de su intimidad más estricta...".

De lo anterior se pueden extraer dos conclusiones:

1. No todo dato personal o familiar es capaz de producir un perjuicio, por lo que no daría lugar a la existencia del delito previsto en el artículo 197.2.

2. Se establece la presunción *iuris tantum* de que toda acción efectuada contra los denominados datos sensibles siempre ocasionan el requisito del perjuicio y por tanto es de aplicación el tipo penal del artículo 197.2.

Por ello cabe hacer las siguientes consideraciones:

1. Todo dato personal es por sí mismo un dato reservado, y no existen datos personales que, en principio, queden fuera del campo de aplicación del artículo 197.2.

2. La aplicación del citado tipo penal dependerá exclusivamente del ánimo de causar perjuicio (dolo), siendo éste el elemento diferenciador en la aplicación del tipo penal o de las faltas administrativas (del Título VII de la LO 15/1999).

3. Acreditada la existencia de dicho elemento subjetivo del injusto, las conductas efectuadas sobre la categoría de los datos sensibles (ideología, religión, creencias, salud, origen racial o vida sexual), objeto de una especial protección, darían lugar a la agravación de la pena prevista conforme al apartado 5º del artículo 197.

LOS TIPOS AGRAVADOS

Se recogen en los artículos 197 y 198 del Código Penal.

El artículo 197 contempla cuatro figuras o supuestos de agravación perfectamente diferenciados:

1. El artículo 197.3, que alude a comportamientos consistentes en la difusión, revelación o cesión a terceros de datos o hechos descubiertos o imágenes captadas a que se refieren los números anteriores.

Refiriéndonos en concreto a los datos personales, las conductas agravatorias del tipo básico suponen una actividad posterior, así tras el acceso, apoderamiento, utilización o modificación, lo que se castiga con mayor rigor es la conducta de difusión, revelación o cesión a terceros. Esta participación de tercero o terceros junto al que hasta ahora había sido el único sujeto activo de la infracción es la causa justificativa de la agravación en cuanto a que la intimidad, bien jurídico protegido, sufre un deterioro añadido por la participación de ese tercero o multitud de terceros en el conocimiento de lo que constituye la intimidad del hecho transferido al conocimiento de aquéllos.

También se contempla, en el apartado 2º del artículo 197.3, el conocimiento ilícito de los datos seguido de su difusión, pero sin haber tomado parte en el descubrimiento. No contempla, sin embargo, el conocimiento lícito de los datos seguido de una posterior difusión de los mismos, lo que daría pie a considerar lícitas, por no punibles, conductas que revelasen, cediesen o difundiesen datos no consentidos de forma expresa por su titular, partiendo de una situación inicial de licitud en cuanto a la recogida del dato y su tratamiento.

2. El artículo 197.4 sanciona con mayor dureza a aquellos sujetos que ocupan una posición dominante en el tratamiento de los datos personales. De esta posición se deriva un deber de secreto vulnerado por su actuación ilícita.

3. El artículo 197.5 contempla otro supuesto de agravación de la pena tipo, la razón de ello es múltiple.

Por un lado se atiende a la naturaleza especialmente sensible de determinados datos personales: ideología, religión o creencias, origen racial, salud y vida sexual.

Por otro se contemplan los supuestos en que la víctima fuese un menor de edad o un incapaz.

4. El artículo 197.6 contempla el supuesto en el que el sujeto activo del delito actúe movido con fines lucrativos, no siendo necesario que este objetivo de lucro sea alcanzado

por el autor, bastando simplemente que se realice con la finalidad de obtener una ventaja patrimonial antijurídica.

Por último, el artículo 198 recoge el supuesto en el que es un funcionario público o autoridad el que prevaleciéndose de su cargo realiza cualquiera de las conductas descritas en el artículo 197. A este tipo delictivo le corresponden las penas previstas en el artículo 197 en su mitad superior, además de la inhabilitación absoluta de 6 a 12 años.

En todo caso, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 201, para proceder por los delitos previstos anteriormente es necesario que exista denuncia de la persona agraviada, o de su representante legal.

CONCLUSION

El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal pretende garantizar a toda persona un poder de control sobre cualquier tipo de dato personal, sobre su uso y sobre su destino, con el fin de evitar su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del interesado.

Este derecho alcanza también a los datos personales que podríamos denominar públicos, que por el hecho de serlos, y por ello accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del interesado.

Por ello la Administración debe tomar las medidas de seguridad informática necesarias para garantizar la confidencialidad y la integridad de los datos de carácter personal con el fin esencial de preservar el honor, la intimidad personal y familiar y el pleno ejercicio de los derechos personales frente a su alteración y tratamiento o acceso no autorizado.

La seguridad informática es un asunto de Estado. Como en la vida real, en Internet no existirá libertad si no hay seguridad.

Por ello es deseable que se pongan en marcha medidas en el marco de la cooperación internacional para luchar contra el fraude en Internet. El éxito de la lucha contra la delincuencia informática será mayor cuanto más se concierte la actuación, en esta materia, de los distintos Estados.

En el fenómeno de la criminalidad informá-

tica se pueden constatar tres aspectos, su complejidad técnica, el carácter fugaz de sus acciones y su condición, en muchos casos, internacional. La ausencia de mecanismos de respuesta rápida en el seno de los poderes coercitivos nacionales ha motivado la necesidad de incrementar la respuesta policial ante los delitos informáticos.

Los mecanismos de cooperación policial existentes en el ámbito de la Unión Europea muestran el futuro de lo que será la respuesta policial de los años venideros, una unidad policial (Europol) potenciada por sistemas infor-

máticos de tratamiento y análisis de la información, con funciones de coordinación de operaciones de inteligencia policial, y a la que se pretende dotar, en un futuro no muy lejano, con funciones operativas.

NOTAS

- (1) La reforma penal ante las nuevas tecnologías de la información.
- (2) El Código Penal de 1995 y la protección de datos personales.
- (3) Sentencias 33, 35 y 95 de 1998 y 123, 124, 125 y 126 de 15 de junio de 1998.
- (4) "El delito informático", Actualidad Informática Aranzadi número 11, abril 1994.
- (5) Comentarios al Código Penal, parte especial.

LA AGENCIA DE PROTECCION DE DATOS. FUNCIONES Y POTESTADES SANCIONADORAS

SANTIAGO CABALLERO MENDAÑA
Comandante de la Guardia Civil

LA reciente Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea acuña en su articulado nuevos derechos fundamentales, además del derecho a la protección de datos de carácter personal, y, entre otros, la prohibición de clonación de seres humanos, la prohibición de prácticas genéticas, particularmente las que tengan por objeto la selección de las personas, etc.

A pesar de que, por el momento, a la Carta no puede atribuírsele más que un valor meramente proclamatorio, creemos que su contenido tendrá un efecto vinculante para las legislaciones de los Estados miembros, en una primera fase, porque se hace difícil imaginar que alguno de estos Estados dicte normativas en contradicción con los derechos declarados, y en una fase posterior, porque su influencia en la conciencia social y en la jurisprudencia acabará forzando la inclusión explícita de los nuevos derechos en las legislaciones.

Este espíritu late en el preámbulo de la Carta cuando declara:

"... A este fin, es necesario, expresándolos más visibles en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a la luz de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los desarrollos científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y funciones de la Comunidad y de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que resultan en particular de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones comunes a los Estados miembros, del Tratado de la Unión europea y tratados comunitarios, de la

Convención europea de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, de las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La posesión de estos derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto con respecto del prójimo, como respecto de la comunidad humana y de las generaciones futuras."

Para nuestro objeto de estudio es de especial relevancia significar que, en su Capítulo II "Libertades", la Carta separa clara y definitivamente el respeto de la vida privada y familiar, artículo 7, (1) de la protección de datos de carácter personal, artículo 8, consolidando a éste como un derecho fundamental de libertad de carácter autónomo, del que además precisa su contenido (2):

8.1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernen.

8.2. Estos datos deben ser tratados lealmente, para fines determinados y sobre la base del consentimiento de la persona concernida o en virtud de algún fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernen y obtener su rectificación.

8.3. El respeto de estas reglas será sometido al control de una autoridad independiente.

Las recientes Sentencias del Tribunal Constitucional 290 y 292/2000 acogen el reconocimiento explícito en un nuevo derecho fundamental de reciente configuración: el derecho fundamental a la protección de datos, abandonando las tesis seguidas por la línea jurisprudencial iniciada con la sentencia 254/1993 de 20 de julio, y consolidan el papel fundamental que juega en nuestro ordenamiento la Agencia de Protección de Datos como agente protector de este derecho en todo el territorio nacional.

Ello es así porque, desde que comenzaron a percibirse las amenazas de nuevo tipo que el fenómeno informático introduce con respecto

al derecho a la intimidad, para la opinión pública y el pensamiento filosófico, jurídico y político de nuestro tiempo constituye un problema nodal el establecimiento de unas garantías que tutelen a los ciudadanos frente a la eventual erosión y asalto tecnológico de sus derechos y libertades (3), teniendo en cuenta que el mundo de la cibernética ha evidenciado un potencial lesivo para la intimidad, cuya intensidad y eficacia resultaban inimaginables en contraste con las formas históricas de menoscabo de aquel derecho (4).

Un sistema normativo –precisó la STC 143/1994, fundamento jurídico 7^o– que, autorizando la recogida de datos incluso con fines legítimos y de contenido aparentemente neutro, no incluyese garantías adecuadas frente a su uso potencialmente invasor de la vida privada del ciudadano, a través de su tratamiento técnico, vulneraría el derecho a la intimidad de la misma manera en que lo harían las intromisiones directas en el contenido nuclear de ésta.

TRUYOLS Y VILLANUEVA (5), considerando el daño irreparable que puede sufrir el individuo por la utilización y/o publicidad indebida, dadas a informaciones sobre su intimidad, entienden que, entre las garantías requeridas para una protección eficaz de la intimidad que debe incluir la normativa legal, es necesario incluir como principio que la protección se ejerza preferentemente de un modo preventivo y no sólo o principalmente repressivo.

Como destaca LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, para el examen de las funciones y potestades no sancionadoras de la Agencia de Protección de Datos, objeto de este trabajo, fijaremos la perspectiva de estudio tomando como referencia fundamental que la Agencia nace y existe para hacer efectivo el derecho a la intimidad. Es decir, se trata de una organización cuya razón de ser es la de ofrecer una primera línea de defensa especializada de este derecho fundamental, sin perjuicio de las demás que a este tipo de derechos reconoce el ordenamiento jurídico (6).

Estos aspectos han sido puestos de manifiesto claramente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000 de 30 de noviembre, a la que nos seguiremos refiriendo a lo largo del trabajo.

Partiendo de todo ello, trataremos de ofrecer el adecuado perfil de la posición que este órgano ocupa y de la misión que está llamado a desempeñar, justificando en primer lugar la necesidad y la naturaleza de un elemento institucional de garantías.

NECESIDAD DE UNA AUTORIDAD DE CONTROL

Justificación de la necesidad y naturaleza de la autoridad de control

SPIROS SIMITIS, primer comisario encargado de la protección de datos en la República Federal de Alemania, en el "Informe de síntesis" de las sesiones del seminario de París, organizado por la OCDE, del 24 al 26 de junio de 1974, *Questions d'ordre politique soulevées par la protection des données et des libertés individuelles*, señaló que sin organismos públicos independientes que supervisaran el cumplimiento de las prescripciones legales no era factible un control del funcionamiento de los bancos de datos ni una valoración de los resultados y los avances técnicos con relación al grado de respeto de las leyes (7).

Todas las leyes de protección de datos que se han ido promulgando desde 1970 han creado una autoridad especializada para su aplicación. Únicamente la *Privacy Act* norteamericana se abstuvo de crear una tal autoridad, encomendando a los tribunales ordinarios la solución de los litigios que surgieran en la aplicación de la ley. Sin embargo, esta solución no es conciliable con el carácter preventivo del sistema protector de datos que estas leyes configuran (8):

- En primer lugar porque la intervención de los órganos judiciales requiere que se haya producido el litigio y, por tanto, el *daño o perjuicio imputable a la recogida y el uso indebido de los datos*.
- Por otra parte, la aplicación del sistema protector, con el consiguiente registro de ficheros o equivalente, que haga posible el ejercicio del derecho de información, requiere una acción administrativa de gestión y una ordenación por vía reglamentaria.

Ahora bien, si la solución judicial no es idónea, la necesidad de una acción conformadora hace que la opción del Comisario parlamentario no sea tampoco suficiente por sí sola.

Ante la duda sobre la conveniencia de encomendar las funciones de garantía al Defensor del Pueblo, debe significarse que la determinación constitucional prevista en el artículo 54 en cuanto a su ámbito de actuación —la Administración— es un importante obstáculo para escoger este camino, habida cuenta que si se entiende que no puede extenderse el campo de actuación del Defensor más allá de las Administraciones Públicas para abarcar, también, las relaciones jurídico-privadas, sin desnaturalizar esta institución, entonces será necesario utilizar otra vía, pues es imprescindible para el respeto a la autodeterminación informativa el control de la actividad informática privada en el campo de los datos personales (9).

Por tanto, y por la importancia que revisten las normas de procedimiento, como signo emblemático de la peculiaridad de la tutela jurídica de los derechos de la tercera generación, se impone una solución institucional especializada de protección, que tienda a completar la función de garantía de los Tribunales.

Esto no implica que la autoridad especializada excluya toda actuación de los órganos jurisdiccionales ni tampoco del Parlamento. Todas las legislaciones prevén una revisión judicial de los actos de esta autoridad, así como algún tipo de control parlamentario que se encauza por la vía de una información anual o periódica en forma de memoria oficial.

Esta solución garantista mediante un elemento institucional, está presente en las regulaciones legales adoptadas antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución por varios Estados europeos, con la finalidad de *proteger los datos personales frente a los peligros de la informática* (Ley sueca de 11 de mayo de 1973, Ley de la República Federal de Alemania, de 22 de enero de 1977, Ley francesa de 6 de enero de 1978, Ley noruega de 8 de junio de 1978)

Dichas regulaciones, pese a las diversas denominaciones y dependencias orgánicas que establecen, tienen en común haber creado instituciones especializadas de De-

recho público, a las que se atribuyen diversas funciones de control sobre los ficheros de datos personales susceptibles de tratamiento automatizado, tanto de titularidad pública como privada.

Aceptada esta solución, Pérez Luño (10) hace notar el protagonismo adquirido por las variantes del sistema general del Ombudsman, específicamente dirigidos a la protección de los ciudadanos respecto al tratamiento informatizado de datos personales, destacando que, entre las ventajas que ofrece el sistema general del Ombudsman para la protección efectiva de los derechos fundamentales, pueden citarse las referidas a las funciones siguientes:

- *Función dinamizadora, adaptadora y de reciclaje de los derechos fundamentales*, realizada básicamente a través de los informes periódicos presentados ante los Parlamentos, de los que son comisionados.
- *Función orientadora de los ciudadanos*, agilizando y clarificando los procedimientos de tutela de las libertades.
- *Función preventiva de las agresiones a los derechos humanos*, evitando agresiones y daños de difícil o imposible reparación en el ejercicio de tales derechos; ya que al ejercicio de las libertades es de cabal aplicación el célebre adagio latino: *melius est preveaire quam reprimere*.

Sin embargo, hasta la primera propuesta de Directiva comunitaria sobre protección de datos (SYN 287, 1990) no existe lo que podría denominarse una "teoría general" de la Autoridad especializada de protección de datos. El término de "Autoridad de control" no aparece hasta entonces como expresivo de un concepto genérico, pues, si bien existió siempre un acuerdo acerca de la necesidad de una tal autoridad y de la insuficiencia de la autoridad judicial, sin embargo, cada autoridad en concreto de las creadas por la legislación comparada hasta ese momento se basa en una concepción distinta.

Seguiremos el articulado de la propuesta, toda vez que, en esta primera parte, conectaremos su contenido con la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre (LORTAD), en lugar

de referirnos a la Directiva 95/46, de publicación posterior.

Modelo de la autoridad de control

La propuesta de Directiva –tanto la versión primitiva de 1990, como la de 1992– define un modelo a tal efecto en el artículo 30, completado por otros preceptos dispersos. Este modelo es fruto, a la vez, de un proceso de unificación y de una "extrapolación". La Comisión quiso incluir en la pauta estructural y competencial que define el precepto, características que ya estaban presentes en todas las autoridades de control preexistentes. Pero asimismo añadió algunas que, o bien estaban sólo apuntadas o definidas de manera imperfecta en la mayoría de autoridades o sólo se daban en algunas de ellas.

El resultado es que ninguna de las autoridades existentes se ajusta totalmente al modelo de la propuesta de Directiva: todas carecen de alguna o algunas de tales características. Por otra parte, éstas no están claramente definidas y permiten cierta variedad de opciones concretas (11).

Características de la autoridad de control.

La primera de las características que definen el modelo de la propuesta de Directiva es la de *independencia* (art. 30-1).

No se especifica en el precepto ni en los considerandos lo que deba entenderse por "autoridad independiente", por lo que el concepto puede ser entendido en varios planos: designación del titular, exterioridad a la estructura de la Administración del Estado, determinación del contenido de los actos, dotación de medios personales, materiales y financieros necesarios para el funcionamiento, revisión de los actos.

Conforme a ello, podría entenderse que el órgano es independiente si el titular es designado por el Parlamento o el Jefe del Estado, no está encuadrado en la estructura de la Administración, los titulares no están sujetos a instrucciones en cuanto al contenido de los actos, el ente tiene medios propios y sus actos sólo son susceptibles de control de legalidad en sede jurisdiccional.

Sin embargo el elemento esencial que permite calificar a un ente público como independiente es la no sujeción de sus actos a instrucciones de ningún otro órgano. El hecho de que la autoridad de control sea designada por el Parlamento, por un Gobierno, o por un Ministro o por el Jefe del Estado, resulta irrelevante. La designación parlamentaria, en sí misma, puede acarrear un riesgo de politización, en la medida en que la elección del titular pueda estar mediatizada por la correlación de las fuerzas políticas (12).

La independencia se refleja asimismo en la ausencia de un control jerárquico, en la "exterioridad" de la autoridad de control con respecto a la estructura de la Administración del Estado. Esta nota va íntimamente ligada a la no sujeción de instrucciones. Sólo cabe un control de legalidad por parte de los órganos de la jurisdicción.

En cuanto a su *concepción*, la propuesta no limita a una sola la autoridad de control. El artículo 30-1, permite que cada Estado designe varias autoridades de control, lo que autoriza para entender:

- Que la autoridad de control esté compuesta por varias, v. gr. Titular y Consejo.
- Que existan varias autoridades en función de la implantación territorial.
- Que exista una pluralidad de autoridades por razón de la materia.

Por lo que respecta a las *funciones*, la propuesta de Directiva comprende unas funciones determinadas:

- En primer lugar una función genérica de "ejercer el control de la protección de datos personales", acotada por el propio precepto a la vigilancia de la aplicación de las disposiciones nacionales en aplicación de la Directiva, habida cuenta que el control de la protección de los datos personales objeto de tratamientos que no entren en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario no será competencia de la autoridad de control. Para posibilitar el ejercicio de esta función genérica, se contempla la atribución de potestades administrativas:

- *Potestad de investigación*: Acceso a los datos que sean objeto de tratamiento y de recabar toda información necesaria para el ejercicio de la función de control
- *Potestad de intervención*: Ordenar el bloqueo o la supresión de datos, prohibición provisional o definitiva de tratamientos, destrucción de soportes de datos o formulación de advertencias o apercibimientos a los responsables de los tratamientos.

A estas dos potestades se añade la potestad de denuncia a la autoridad judicial cuando haya comprobado la existencia de infracciones a las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva. En las legislaciones que atribuyen potestad sancionadora a su autoridad de control, ésta deberá entenderse como una función complementaria.

- Otras funciones contempladas en el artículo 30:
 - Sustanciar reclamaciones y denuncias.
 - Cooperar con las demás autoridades de control.
 - Redactar una memoria anual que deberá ser publicada.
- Funciones que habilitan a la autoridad de control para la derogación singular de algunos de los preceptos básicos de la Directiva:
 - Respecto de los datos sensibles, cuyo tratamiento se prohíbe como norma general.
 - En cuanto a la obligación de informar al afectado en caso de comunicación de sus datos a un tercero, cuando el consentimiento para el tratamiento no sea preceptivo, o cuando sea imposible informarle o cuando ello implique esfuerzos desproporcionados o se oponga a los intereses legítimos del responsable del tratamiento o de un tercero.
 - Exceptuar el derecho de acceso un determinado tratamiento, a petición del afectado, procediendo a las averiguaciones necesarias.

- Excepcionar de la obligación de notificar o prever una notificación simplificada.
- Resto de funciones, no contempladas en el artículo 30:
- Función de autorización previa para los tratamientos que impliquen riesgos especiales para los derechos y libertades de las personas.
 - Comprobar la procedencia y representatividad de los códigos de conducta.
 - Función certificante, en cuanto atribuye a la autoridad de control la llevanza del registro de los tratamientos.

Sin embargo, la propuesta de Directiva no atribuye a la autoridad de control competencia alguna en lo que respecta a la autorización de transferir datos a terceros Estados cuyo nivel de protección no sea el adecuado, cuestión sobre la que profundizaremos en el último apartado, por estimarla de especial trascendencia.

MODELO ESPAÑOL. LA AGENCIA DE PROTECCION DE DATOS COMO AUTORIDAD DE CONTROL INDEPENDIENTE

El artículo 34.1 de la LORTAD, hoy recogido por el artículo 35.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos, 15/1999 de 13 de diciembre (LOPD), creó la Agencia de Protección de Datos y el Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, la dotó de un estatuto, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 34.2 y disposición final primera de la LORTAD, procedimiento que ha suscitado críticas (13), pero en el que no nos detendremos.

Siguiendo el criterio del Consejo de Estado, (Dictamen 97/93), se optó por un texto limitado a la estructura orgánica y funcional de la Agencia y a su régimen jurídico, económico, presupuestario y de personal, postergando el resto de desarrollo reglamentario hasta la efectiva constitución de la Agencia y nombramiento de su Director, habida cuenta que, conforme al artículo 36 h) de la LORTAD –hoy 37 h) de la LOPD–, la Agencia debe informar pre-

ceptivamente los proyectos de disposiciones generales que desarrollen la Ley.

El legislador ha optado por un órgano especializado de control de su aplicación definiendo una solución original, adecuada al contexto jurídico-administrativo español (14), mediante un modelo ecléctico entre las opciones individual o colegiada, pero inspirado en la Ley federal alemana de 27 de enero de 1977, modificada el 20 de diciembre de 1990, situando a un Director/Comisario Federal como órgano de dirección de la Agencia, prescindiendo de otro tipo de órganos pluripersonales, a manera de Comisión (15).

La configuración de la Agencia, con el Consejo Consultivo como “colegio electoral” del Director, es fruto de la transacción, toda vez que en el proyecto del Gobierno sólo figuraba el Consejo como órgano de asesoramiento del Director. El resultado final se plasma en los artículos 34 a 41 de la LORTAD –y sus equivalentes 35 a 42 de la LOPD– que establecen a la Agencia como un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica, pública y privada, encuadrado en el género definido por el artículo 6.5 de la Ley General presupuestaria (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Ley 1091/1998)

Ajuste de la Agencia al modelo

La opción escogida por el legislador español, se ajusta al modelo definido en el artículo 30 de la propuesta de Directiva, en los términos antes vistos. La característica de independencia se recoge en el artículo 35.1 de la LOPD, artículo 16.2 del Estatuto y se complementa con las disposiciones recogidas en los artículos 15, 17, 19 y 20 del Estatuto.

Además, ni la Agencia ni el Director están sujetos a modalidad alguna de tutela administrativa. Sólo existe un control de legalidad de los actos del Director, por el cauce del recurso contencioso-administrativo previsto en los artículos 35.2 y 18.4 de la LOPD y 24 del Estatuto.

No obstante, la ausencia de tutela administrativa es compatible con la existencia de unos cauces de relación con los poderes del Estado, previéndose por el Estatuto los siguientes:

a) Entre la Agencia y el Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, artículos 1.2 y 19.2.

b) Con las Cortes Generales, en la forma de traslado de la Memoria Anual de la Agencia a las Cortes por el Ministro de Justicia, artículo 8.2.

c) Con el Tribunal de Cuentas, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, artículo 33.1.

Por otra parte, la "exterioridad" de la Agencia respecto a la estructura de la Administración, como un aspecto más de la característica de la independencia, se refleja en el artículo 33.3 del Estatuto, al regular el control financiero en forma de control permanente, incompatible con la fiscalización previa, y, aún cuando sometida al control del Tribunal de Cuentas, éste no constituye una tutela, sino un control de otra naturaleza.

A los mismos resultados llega LOPEZ RAMON a través del análisis de los elementos normativo, personal, funcional, financiero y relacional de la Agencia (16).

Sin embargo, a nuestro juicio, la nota que, en teoría y en la práctica, mejor garantiza la independencia, es la regulación contenida en el artículo 35.5 de la LOPD, al establecer que la Agencia elaborará y aprobará con carácter anual el correspondiente anteproyecto de Presupuesto y lo remitirá al Gobierno para que sea integrado, con la debida independencia, en los Presupuestos Generales del Estado. Con ello, y con la preeminencia de la figura del Director que trataremos a continuación, creemos que se evidencia la intención de crear un órgano que funcione eficazmente.

Respecto de la argumentación expuesta el punto 1 anterior, para justificar la necesidad de un elemento institucional de garantías, ya desde la regulación de la LORTAD se desprende un rasgo significativo de la Agencia de Protección de Datos: *el carácter básicamente preventivo de sus funciones en orden a la protección de datos personales*. Un rasgo caracterizador que es común a las instituciones especializadas existentes en los países de nuestro entorno y al que hace referencia la Exposición de Motivos, al afirmar que esta disposición está guiada por la idea de implantar

mecanismos cautelares que prevengan las violaciones de los derechos fundamentales.

En efecto, al dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 18.4 CE, el legislador, sin excluir en modo alguno el recurso último a los órganos jurisdiccionales para la tutela de los derechos individuales, como se determinaba en los apartados 2 a 5 del artículo 17 LORTAD –actualmente recogidos en los puntos 2 a 4 del artículo 18 de la LOPD– no ha querido sin embargo que la protección de datos personales frente al uso de la informática se lleve a cabo exclusivamente en la vía judicial, esto es, cuando ya se ha producido una lesión del derecho fundamental.

Por el contrario, ha querido que dicha protección se lleve a cabo mediante el ejercicio por la Agencia de Protección de Datos, con carácter básicamente preventivo, de las funciones de control de los ficheros tanto de titularidad pública como privada que la LOPD le atribuye y, en su caso, a través de las reclamaciones de los afectados ante la Agencia de Protección de Datos (art. 18.1 de la LOPD), las que provocarán la posterior actuación de este órgano.

Por ello cabe estimar que existe una correspondencia entre las funciones y potestades que la LOPD ha atribuido a la Agencia de Protección de Datos y el carácter preventivo de sus actuaciones, y es este carácter preventivo el que, en última instancia, justifica la atribución de tales funciones y potestades a la Agencia de Protección de Datos para asegurar, mediante su ejercicio, que serán respetados tanto los límites al uso de la informática como la salvaguardia del derecho fundamental a la protección de datos personales en relación con todos los ficheros, ya sea de titularidad pública o privada (17).

Respecto de la LORTAD, la LOPD mantiene la configuración de la Agencia, introduciendo variaciones mínimamente relevantes, de las que resaltamos como significativas para el objeto de estudio:

- El aumento de funciones del Director, para incluir el derecho de oposición.
- Igualmente, la facultad de éste para requerir a los responsables y los encargados de los tratamientos, previa audiencia de éstos, la adopción de las medidas

necesarias para la adecuación de los tratamientos de datos a las disposiciones de la Ley.

- La composición del Consejo consultivo no se altera salvo que en lugar de haber un representante del conjunto de las Comunidades Autónomas, habrá uno de cada una de las que haya creado una Agencia de Protección de Datos en su ámbito territorial (18).

El Director de la Agencia

El riesgo de ineficacia que pudiera derivarse de la complejidad para adoptar decisiones, ante la composición multitudinaria de un órgano, de los que existen ejemplos entre los actualmente existentes en la Administración, parece haberse soslayado por la preeminencia concedida a la figura del Director de la Agencia, a tenor de las funciones que se le atribuyen en los artículos 35 y 36 de la LOR-TAD, mantenidas por los artículos 36 y 37 de la LOPD.

El Estatuto, en sus artículos 2.3, 2.4 y 12, ha resuelto las ambigüedades que el texto de la Ley ofrece en cuanto a una posible distribución de funciones entre el Director y la Agencia, en la medida en que la Ley atribuye las funciones unas veces al Director y otras a la Agencia, al disponer que "la Agencia ejercerá sus funciones por medio del Director, a cuyo efecto los actos del Director se consideran actos de la Agencia"

Para mayor concreción, las funciones de dirección, órgano de decisión institucional, se rematan en el artículo 12.2, a cuyo tenor corresponde al Director "dictar las resoluciones e instrucciones que requiera el ejercicio de las funciones de la Agencia". A estos efectos, el precepto contiene una enumeración ad exemplum de las funciones que, por ello, son actos del Director y actos de la Agencia. Puede decirse por tanto que el Director es el eje sobre el que pivota toda la actividad de la Agencia, llegando a afirmarse por algún autor que *la Agencia es el Director* (19).

Además la Ley confiere al Director las funciones de gestión derivadas del artículo 12.1: "dirige la Agencia y ostenta su representación" y especificadas en el artículo 13 (contratación, ordenación de gastos y pagos...). Son estas

funciones las que, a diferencia de las del artículo 12 cuyo cauce es la legislación de procedimiento administrativo, no constituyen "funciones públicas de la Agencia", regidas por las disposiciones del Capítulo IV del Estatuto, que en general se remiten a la legislación presupuestaria y respecto de adquisiciones y contratos y régimen patrimonial, al Derecho privado.

Reiterando lo que antes apuntábamos, con tal atribución de funciones y con la independencia presupuestaria, creemos que el propósito ha sido crear un órgano con capacidad funcional efectiva (20).

FUNCIONES DE LA AGENCIA. REFERENCIA A LAS FORMAS DE MATERIALIZACIÓN

Para comenzar este apartado es obligado efectuar una nueva referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000, que en su Fundamento Jurídico 15º justifica en la garantía de los derechos fundamentales exigida por la Constitución, así como en la igualdad de todos los españoles en su disfrute, y por tanto declara conforme a la Constitución, el ejercicio por la Agencia de las funciones y potestades a las que nos vamos a referir, también respecto a los ficheros de titularidad privada radicados en las Comunidades Autónomas.

Función genérica

Las funciones de la Agencia se ajustan en general al modelo de la propuesta de Directiva comunitaria de protección de datos. La función genérica se recoge en el artículo 37 a) de la LOPD "Velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación y cancelación de los datos".

Ahora bien, esta función genérica se manifiesta de dos formas distintas, ya que encomienda a la Agencia de Protección de Datos:

- La vigilancia de la correcta actuación de los operadores del sistema, su adecuación a los principios que se establecen en la Ley.

- La actuación en tutela de los derechos de las personas.

La diferencia que existe entre las dos formas de actuación es enorme, puesto que:

- En el primer caso, la actuación de la Administración será la de policía o control, de oficio y en virtud de un mandato legal, pudiendo establecer pautas de funcionamiento y sanciones en el caso de que la actividad del operador se desarrolle incumpliendo las condiciones que se establecen en la Ley.

La finalidad del control es el mantenimiento del orden público respecto del tratamiento de los datos, el equilibrio respecto de los intereses confrontados. A través de su ejercicio deben controlarse los tratamientos, la actividad en general, no siendo oportuna la comprobación, dato por dato, para ver si se ha cumplido la norma, sino la tendente a verificar si el tratamiento en sí está diseñado para cumplir la norma. Interesa el bosque y no el árbol (21).

La responsabilidad que surge en el caso de incumplimiento es carácter absoluto, atiende a que un tratamiento, en su conjunto, pueda no adecuarse a la norma jurídica, en cuyo caso será ilegal por no cumplir las condiciones que se exigen en la Ley.

Por tanto, para el nacimiento de responsabilidad en estos casos no es necesario que exista una víctima, puesto que la función que se atribuye a la Agencia es de control del orden público que se diseña en la Ley, del buen funcionamiento de los tratamientos y de los operadores, de modo que deberá desarrollarla siempre de oficio, sin necesidad de que nadie inste su ejercicio. El interés que se protege es exclusivamente público, no se trata de amparar la intimidad de un ciudadano concreto, sino de garantizar que el funcionamiento de los operadores es correcto, lo que supone una garantía general de la intimidad protegida, pero no una tutela de ésta.

Consecuentemente, el sistema de control deberá llevarse a cabo por medio de

comprobaciones genéricas, auditorías, en que se observe íntegramente la organización del tratamiento y los sistemas de actuación del operador, para lo cual la Agencia dispone de las potestades administrativas a que se refiere la propuesta de Directiva, antes enunciadas, en correspondencia con el carácter público de sus funciones:

- *Potestad de intervención*: a que se refiere el artículo 37 f) de la LOPD, con garantía de eficacia mediante la tipificación del artículo 44.4 d) y, como último remedio de la cascada de medidas coercitivas previstas en la Ley, la potestad atribuida por el artículo 49 para inmovilizar los ficheros, pero a los solos efectos de restaurar los derechos de las personas afectadas.
- *Potestad de investigación*: recogida en el artículo 37 i) y 40 de la LOPD y 28 del Estatuto.
- *Potestad de denuncia*: mediante una doble vía: en primer lugar en el marco de un expediente sancionador incoado a tenor de lo previsto en el artículo 37 g) de la LOPD, si de las actuaciones del expediente resulta que los hechos son constitutivos de delito. En segundo lugar, la Agencia, en cuanto persona jurídica dotada de plena capacidad pública y privada, puede ejercer acciones civiles y criminales, al amparo de lo previsto en el artículo 38 del Código Civil, y en consecuencia ejercer la acción pública y denunciar los hechos al ministerio Fiscal o al órgano jurisdiccional competente.
- *Potestad sancionadora*: que la Agencia ha de ejercer en los términos previstos en el Título VII, artículo 37 g) de la LOPD, con la particularidad, cuando se trate de infracciones de una Administración Pública, que tal potestad queda limitada a la facultad de dictar una resolución indicando las medidas que han de adoptarse para corregir el incumplimiento de las previsiones legales en esta materia (art. 46), lo que ha suscitado críticas doctrinales unánimes.

- En el segundo caso, la actuación en tutela de los derechos de las personas, tiene una naturaleza distinta, ya que para que pueda llevarse a cabo es preciso que exista una víctima del incumplimiento de alguna garantía legal, de modo que la persona que se sienta vulnerada en su derecho fundamental a la intimidad puede solicitar el auxilio de la Agencia, para que ésta obligue al responsable de la violación a adecuar el tratamiento de los datos de esta persona a la Ley.

Por tanto, en este caso la potestad de la Agencia no es de policía o control, sino que se refiere a la protección de la intimidad de un ciudadano concreto que solicita la tutela, debiendo limitarse a atender la instancia del particular ofendido conforme a su petición, y, si no solicita la apertura de expediente sancionador, la Agencia no estará legitimada para abrirlo, puesto que la pretensión del interesado se limita a que se regularice el tratamiento de sus datos.

En este tipo de actuaciones no es posible la actuación de la Agencia sin la previa denuncia del interesado puesto que lo que se protege no es el funcionamiento correcto de un tratamiento, sino que trata de imponerse una sanción por la violación de la intimidad de un ciudadano. En este caso debe contemplarse el árbol y no el bosque (22).

Cabe así distinguir dentro de la Ley la existencia de ciertas obligaciones que no tienen por objeto proteger el interés público del correcto funcionamiento del sistema, sino la intimidad de cada particular, como es la vinculación de los datos a la finalidad consentida, la prohibición de cesión sin el consentimiento del interesado, la obligación de atender los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición, etc.

En todos estos casos concurre una circunstancia común, la de que el incumplimiento de la ley no es objetivo o absoluto, sino que depende de la actitud del interesado, subjetivamente, que puede entender, o no, que existe una violación de sus derechos, de modo que solo existirá una violación de la intimidad en el caso de que

el tratamiento de los datos relativos a un interesado se realice contra su voluntad.

Por tanto, en caso de que el tratamiento esté consentido, no podrá entenderse que exista una violación del derecho protegido, estableciendo el artículo 18 de la LOPD el principio general de tutela, que no implica que la intervención de la Agencia haya de tramitarse mediante un procedimiento sancionador.

Para ello la Agencia goza de una *potestad de resolución de las reclamaciones* de los afectados por incumplimiento de las previsiones de dicha Ley, artículo 37 d) en relación con el artículo 18.1, ambos de la LOPD, y con sujeción al procedimiento establecido por el Real Decreto 1332/1994 (RDLORTAD).

Y, para el caso de que el responsable del tratamiento no haya satisfecho debidamente las pretensiones del ciudadano, el artículo 18.2 regula otro procedimiento que la LOPD denomina *de tutela de los derechos*, que se substanciará por el cauce del artículo 17 del RDLORTAD.

Otras funciones

Además de la función genérica que acabamos de exponer, en sus dos vertientes, y de las potestades administrativas atribuidas para su ejercicio, corresponden asimismo a la Agencia:

- *La función informativa y de publicidad registral*, que el artículo 21 de la propuesta de Directiva atribuye a la autoridad de control, tiene su correspondencia en la función que la Ley española ha instrumentado mediante el Registro General de Protección de Datos del artículo 39 de la LOPD y la obligación del artículo 37 j) de velar por la publicidad de la existencia de los ficheros, a cuyo efecto publicará periódicamente una relación periódica de los mismos. Además se comprende en esta función la información a las personas contemplada en el artículo 37 e) y 4.1 del Estatuto de la Agencia y la publicación y remisión de la memoria prevenida en el artículo 37 k).

- *Función de control y autorización*, prevista en la LOPD o en las disposiciones de desarrollo de aplicación a ésta, artículo 37 b); las que procedan en relación con los movimientos internacionales de datos y las de cooperación internacional en esta materia artículo 37 1) y la del artículo 32.3, en la medida que puede denegarse la inscripción de Códigos tipo en el Registro General.
- *Función integradora y de cooperación al desarrollo normativo*, dictando las instrucciones precisas para adecuar los tratamientos automatizados a los principios de la LOPD [art. 37, apartado c) y m) in fine], cometido trascendente en cuanto fija la interpretación que ha de darse a la Ley, y además informar los proyectos de disposiciones generales a tenor del artículo 37 h) de la LOPD
- *Función de cooperación internacional*: a la que alude el artículo 37 l) de la LOPD

ESPECIAL REFERENCIA A LAS FUNCIONES DEL DIRECTOR EN CUANTO A LAS TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES DE DATOS

Efectuamos una especial referencia a las funciones del Director de la Agencia en lo que se refiere a las transferencias internacionales, atendiendo a que, pese a resultar tanto en la Directiva 95/46 como en la LOPD, una de las actividades que se regulan con más cautela, el artículo 33.1 de la LOPD y 12 d) del Estatuto residencian expresamente en el Director la responsabilidad de autorizar tales transferencias cuando el país de destino "no ofrezca un nivel de protección equiparable", pero se hayan "obtenido garantías adecuadas".

El artículo 33.2 de la LOPD pretende contener los criterios a que debe atender la Agencia para evaluar el "carácter adecuado" del nivel de protección, sin embargo no dejan de ser conceptos imprecisos, que exigen que la adecuación deberá ser determinada mediante una valoración de conjunto del sistema de protección.

Por otra parte, la LOPD no ha introducido claridad en la anterior situación, puesto que la

disposición adicional primera del RDLORTAD establece que "*se faculta al Ministro de Justicia e Interior para que, previo informe del director de la Agencia de Protección de Datos, apruebe la relación de países que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica 5/1992, se entiende que proporcionan un nivel de protección equiparable al de dicha ley*", de lo que puede deducirse que no existe una competencia exclusiva de ninguna autoridad, ya que esta disposición sólo faculta, pero no atribuye en exclusividad la competencia, ni permite por exclusión del resto entenderla atribuida con este carácter.

En cualquier caso, el sistema que establece la LOPD habrá de interpretarse en el sentido más conforme a la Directiva, y por ello, entender que no puede efectuarse ninguna exportación de datos a países terceros salvo que la Comisión de las Comunidades Europeas, en el ejercicio de sus competencias, declare respecto de alguno de estos países que garantiza un nivel de protección adecuado -artículo 34 k) de la LOPD- o se hayan declarado como destinos seguros por el Ministerio de Justicia o se haya obtenido previamente una autorización de la Agencia de Protección de Datos.

Por lo que respecta a la normativa comunitaria, las Decisiones de la Comisión 518 y 519/2000 de 26 de julio (23) establecen un nivel de protección adecuado para Suiza y Hungría, y las Órdenes de 2 de febrero de 1995 y de 31 de julio de 1998, del Ministerio de Justicia, aprueban y amplían, respectivamente, las primeras relaciones de países con protección de datos de carácter personal equiparable a la Ley española, lo que constituye un primer ámbito delimitador.

El segundo de estos ámbitos está configurado por los terceros Estados en el concepto de la Directiva, ya que ésta establece el sistema de protección de datos sobre la base del principio de que los datos de carácter personal constituyen bienes que se integran dentro del comercio, de modo que las libertades de tránsito de bienes, personas y servicios que se establecen como libertades básicas para la consecución de la Unión Europea, se aplican de forma idéntica a cualquier otro bien objeto del comercio que se halle en el ámbito de la UE.

En consecuencia, en el concepto de la

Directiva, sólo existe transferencia internacional de datos cuando el destino es un tercer Estado, un Estado no miembro de la Unión. Por tanto, el sistema de cautelas es aplicable exclusivamente a movimientos de datos hacia, o entre, terceros países, siendo enteramente libre el movimiento de datos de carácter personal entre los Estados parte de la UE (24), sin perjuicio de aplicarse las disposiciones de la LOPD y de la competencia de la Agencia de Protección de Datos para verificar su cumplimiento (25).

Delimitados así estos dos ámbitos territoriales, procede ahora examinar los principios que deben tenerse en cuenta para otorgar la autorización cuando el país de destino es un tercer Estado, al que no se reconoce un nivel de protección equiparable, para lo cual los criterios contenidos en el artículo 33 parecen insuficientes.

El Grupo de Trabajo sobre la protección de datos de carácter personal en lo que respecta al tratamiento de datos personales (WP-DP), creado al amparo del artículo 29 de la Directiva, en su documento de trabajo de 24 de julio de 1998, "Transferencia de datos personales a terceros países: aplicación de los artículos 25 y 26 de la Directiva sobre protección de datos de la UE", dedica el Capítulo I a establecer los principios que deben conducir a entender una protección como adecuada.

Así, destaca como evidente que todo análisis significativo de la protección adecuada debe comprender dos elementos básicos: el contenido de las normas aplicables y los medios para asegurar su aplicación eficaz. Tomando como punto de partida la Directiva 95/46, y teniendo en cuenta las disposiciones de otros textos internacionales sobre protección de datos, trata de especificar un "núcleo" de principios de contenido de protección de datos y de requisitos de procedimiento/aplicación cuyo cumplimiento pudiera considerarse un requisito mínimo para juzgar adecuada la protección.

A pesar de ellos, el grado de riesgo que la transferencia supone para el interesado, se reconoce como un factor importante para determinar los requisitos concretos de un caso determinado.

Principios de evaluación del carácter adecuado del nivel de protección del país de destino

Principios de contenido.

Principios básicos:

- *Principio de limitación de objetivos:* Los datos deben tratarse con un objetivo específico y posteriormente utilizarse o transferirse únicamente en cuanto ello no sea incompatible con el objetivo de la transferencia. Las únicas excepciones admitidas serían las contenidas en el artículo 13 de la Directiva.
- *Principio de proporcionalidad y de calidad de los datos:* Los datos deben ser exactos y, cuando sea necesario, estar actualizados. Los datos deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos con relación al objetivo para el que se transfieren o para el que se tratan posteriormente.
- *Principio de transparencia:* Debe informarse a los interesados acerca del objetivo del tratamiento y de la identidad del responsable del tratamiento en el tercer país y de cualquier otro elemento necesario para garantizar un trato leal. Las únicas excepciones permitidas son las que corresponden a los artículos 11.2 y 13 de la Directiva.
- *Principio de seguridad:* El responsable del tratamiento debe adoptar medidas técnicas y organizativas adecuadas a los riesgos que presenta el tratamiento. Toda persona que actúe bajo la autoridad del responsable del tratamiento, incluido el encargado del tratamiento, no debe tratar los datos salvo por instrucción del responsable del tratamiento.
- *Derechos de acceso, rectificación y oposición:* El interesado debe tener derecho a obtener una copia de todos los datos a él relativos, y derecho de rectificar aquellos datos que resulten ser inexactos. En determinadas situaciones, el interesado también debe oponerse al tratamiento de los datos a él relativos. Las únicas excepciones a estos derechos deben estar en línea con el artículo 13 de la Directiva.
- *Restricciones respecto a transferencias*

sucesivas a otros países: Únicamente deben permitirse transferencias sucesivas de datos personales del tercer país de destino a otro tercer país en el caso de que este último garantice asimismo un nivel de protección adecuado. Las únicas excepciones permitidas deben estar en línea con el artículo 26.1 de la Directiva.

Principios adicionales de aplicación a tipos específicos de tratamientos:

- *Datos sensibles:* Cuando se trate de categorías de datos sensibles (las incluidas en el artículo 8 de la Directiva), deberán establecerse protecciones adicionales, tales como la exigencia de que el interesado otorgue su consentimiento explícito para el tratamiento.
- *Mercadotecnia directa:* En el caso de que el objetivo de la transferencia de datos sea la mercadotecnia directa, el interesado deberá tener en cualquier momento la posibilidad de negarse a que sus datos sean utilizados con dicho propósito.
- *Decisión individual automatizada:* Cuando el objetivo de la transferencia sea la adopción de una decisión en el sentido del artículo 15 de la Directiva, el interesado deberá tener derecho a conocer la lógica aplicada a dicha decisión, y deberán adoptarse otras medidas para proteger el interés legítimo de la persona.

Mecanismos del procedimiento de aplicación.

Se reconoce en el documento que en Europa existe un amplio consenso sobre la necesidad de plasmar los principios de la protección de datos en la legislación. También es amplio el consenso en que un sistema de "supervisión externa" en forma de una autoridad independiente es una característica necesaria de un sistema de cumplimiento de la protección de datos. Sin embargo, en otras partes del mundo no siempre se encuentran estas características.

Con el fin de sentar las bases para evaluar el carácter adecuado de la protección ofrecida, es necesario distinguir los objetivos de un sistema normativo de protección de datos, y sobre esta base juzgar la variedad de diferen-

tes mecanismos de procedimientos judiciales y no judiciales utilizados en terceros países.

Los objetivos de un sistema de protección de datos son básicamente tres:

- *Ofrecer un nivel satisfactorio de cumplimiento de las normas:* Un buen sistema se caracteriza, en general, por el hecho de que los responsables del tratamiento conocen muy bien sus obligaciones y los interesados conocen muy bien sus derechos y medios para ejercerlos. La existencia de sanciones efectivas y disuasorias es importante a la hora de garantizar la observancia de las normas, al igual que los son los sistemas de verificación directa por las autoridades, los auditores o los servicios de la Administración encargados específicamente de la protección de datos.
- *Ofrecer apoyo y asistencia a los interesados en el ejercicio de sus derechos:* El interesado debe tener la posibilidad de hacer valer sus derechos con rapidez y eficacia y sin costes excesivos. Para ello es necesario que haya algún mecanismo institucional que permita investigar las denuncias de forma independiente.
- *Ofrecer vías adecuadas de recurso a quienes resulten perjudicados en el caso de que no se observen las normas:* Este es un elemento clave que debe incluir un sistema que ofrezca la posibilidad de obtener una resolución judicial o arbitral y, en su caso, indemnizaciones y sanciones.

Por el procedimiento de aplicar estos principios a los países que han ratificado el Convenio 108 del Consejo de Europa, a la autorregulación y a las disposiciones contractuales, y tras una evaluación de las excepciones al requisito de protección adecuada, previstas en el artículo 26.1 de la Directiva, aspectos en los que no nos hemos detenido, el Grupo de Trabajo finaliza el documento con tres ejemplos que muestran la utilidad de aplicar estos principios al caso concreto, para determinar si concurren o no garantías adecuadas.

Garantías solicitadas a los responsables de los ficheros (26)

La petición de autorización de transferencias internacionales de datos efectuada al amparo del artículo 33 de la LOPD, exige una serie de garantías que deben ser prestadas por la entidad que realiza la transferencia, como responsable de los ficheros. Así, deberá garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones y derechos establecidos en la Ley, y además que se continuará facilitando desde España el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación de los datos almacenados en terceros países.

El Director de la Agencia viene exigiendo las garantías que se exponen a continuación:

a) Toda la información de las circunstancias relacionadas con la transferencia, y en particular:

- La identificación de la entidad destinataria de la transferencia.
- La naturaleza de los datos que se van a transmitir.
- Las finalidades para las que se transfieran los datos.
- Las medidas de seguridad.
- La duración del tratamiento.
- El país de destino final.
- Las normas sectoriales, o profesionales que pudieran existir.

b) Consentimiento inequívoco del interesado para que sus datos se almacenen en un fichero ubicado en un tercer país o en caso contrario que exista una libre y legítima aceptación de una relación contractual o precontractual en la que el interesado sea parte, y sea necesaria la transferencia para el desarrollo, cumplimiento y control de dicha relación.

c) Que la titularidad del fichero corresponda a una entidad domiciliada en territorio español y que dicha entidad, como responsable del fichero, garantice todas las obligaciones y derechos establecidos, así como que se continúe facilitando desde España los derechos de acceso, rectificación y cancelación.

d) Que en el país de destino los datos no se van a utilizar para fines distintos de los especificados en la inscripción del fichero, así como

que no se cederán a terceros sin el consentimiento de los interesados.

Garantías derivadas de cláusulas contractuales apropiadas

La Directiva considera como posibilidad que el responsable del tratamiento sea el que ofrezca las garantías para paliar la insuficiencia del nivel de protección en un tercer país, pudiendo derivarse en cláusulas contractuales apropiadas. Y en su artículo 26.2 se dispone que los estados miembros podrán autorizar una transferencia de datos personales a un tercer país que no garantice un nivel de protección adecuado, cuando el responsable del tratamiento ofrezca garantías suficientes y posibilite el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación en el país origen de los datos, igualándose en este sentido con el artículo 32 de la LORTAD -hoy artículo 33 de la LOPD.

La primera vez que en la Agencia de Protección de Datos se utilizó la solución contractual en el contexto de la transferencia internacional fue a finales de 1998, habiéndose autorizado 3 transferencias por este sistema en 1999.

Las cláusulas que se venían exigiendo en estos casos con carácter general han sido precisadas y positivadas en la Norma Quinta de la Instrucción 1/2000 de la Agencia de Protección de Datos, a cuyo tenor la autorización será otorgada en caso de que el responsable del fichero aporte un contrato escrito, celebrado entre el transmitente y el destinatario, en el que consten las necesarias garantías de respeto a la protección de la vida privada de los afectados y a sus derechos y libertades fundamentales y se garantice el ejercicio de sus respectivos derechos.

Dada la dicción de la Norma, la vinculación de la Agencia al otorgamiento de la autorización, trata de potenciar la solución contractual, en la línea seguida por el Parlamento Europeo, en su informe de 11 de julio de 2000, que la ha considerado el instrumento más eficaz para garantizar que la transferencia de datos ofrece las garantías adecuadas. También el Documento del Grupo de Trabajo de Protección de Datos al que antes nos

hemos referido, contiene previsiones específicas referidas a esta solución contractual.

Así pues, la autorización será otorgada si se aporta un contrato escrito, en el que la Agencia compruebe que se garanticen los requisitos que se contengan en, al menos, las siguientes menciones:

a) La identificación del transmitente y el destinatario de los datos.

b) La indicación de la finalidad que justifica la transferencia internacional, así como de los datos que son objeto de la transferencia.

c) El compromiso del transmitente de que la recogida y tratamiento de los datos en territorio español respeta íntegramente las normas contenidas en la Ley Orgánica 15/1999 y que el fichero en que se encuentran los datos objeto de la transferencia está inscrito en el Registro General de Protección de Datos o se ha solicitado su inscripción.

d) El compromiso del destinatario de que los datos recibidos serán tratados exclusivamente para la finalidad que motiva la transferencia, así como que procederá a su tratamiento de acuerdo con las normas de protección de datos del derecho español. Asimismo, el destinatario deberá comprometerse a no comunicar los datos a ningún tercero en tanto no haya sido recabado el consentimiento del afectado para ello.

e) Que el destinatario adoptará las medidas de seguridad requeridas por la normativa de protección de datos de carácter personal vigente en España.

f) Que el transmitente y el destinatario responderán solidariamente frente a los particulares, a la Agencia de Protección de Datos y a los Organos Jurisdiccionales españoles por los eventuales incumplimientos del contrato en que pudiera incurrir el receptor, cuando los mismos sean constitutivos de infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 o produzcan un perjuicio a los afectados.

g) Que se indemnizará al afectado que resulte perjudicado como consecuencia del tratamiento efectuado por el destinatario, según el régimen de responsabilidad al que se refiere el apartado anterior.

h) La garantía de que el afectado podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, tanto ante el trans-

mitente como ante el destinatario de los datos. Asimismo, deberá indicarse que el interesado podrá recabar la tutela de la Agencia de Protección de Datos en los supuestos previstos en la Ley Orgánica 15/1999 en caso de que sus derechos no sean atendidos.

i) El compromiso del destinatario de los datos de autorizar el acceso al establecimiento donde se estén tratando los mismos, así como a la documentación y a los equipos físicos y lógicos, de representantes de la Agencia de Protección de Datos o de la entidad independiente en quien esta delegue, cuando la Agencia lo requiera con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.

j) La obligación de que, una vez extinguida la relación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al transmitente, al igual que cualquier soporte o documento en que conste algún dato de carácter personal objeto de la transferencia.

k) Que los afectados podrán exigir el cumplimiento de lo estipulado en el contrato en todas aquellas cuestiones en que el mismo les resulte beneficioso.

Referencia al nivel de protección en Estados Unidos. La noción y principios de "Puerto seguro"

Frente al estudio de otros Estados, en los que el punto de partida para el análisis de la cuestión ha sido el estudio de una legislación de protección de datos aplicable en todo el territorio del estado, el problema de partida para el análisis de la cuestión en los Estados Unidos se centra en el hecho de que no existe, dado el marcado carácter autorregulador del comercio en dicho país, una normativa sobre protección de datos de carácter personal aplicable en todo el territorio y en todos los sectores de actividad, sino a lo sumo normas dispersas aplicables a sectores muy concretos.

En efecto, la protección de la intimidad y de los datos en Estados Unidos se enmarca en un complejo entramado de regulación sectorial, tanto en el nivel federal como en el estatal, que se combina con la autorregulación industrial. En este sentido, el Grupo de trabajo ha considerado que este conjunto de leyes sectoriales muy segmentadas y la autorregula-

ción voluntaria no son suficientes para proporcionar protección adecuada en todos los casos a los datos personales transferidos desde la Unión Europea.

A fin de superar los problemas derivados de esta dispersión normativa, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos presentó, como documento para la discusión entre las autoridades norteamericanas y de la Unión Europea un borrador de "principios de puerto seguro", a fin de garantizar a los operadores que se adhirieran a los mismos una "presunción de adecuación" al nivel de protección exigido por la Directiva, permitiéndose así la libre transferencia internacional de datos a dichos operadores. Para ello, los operadores debían manifestar ante la Oficina Federal de Comercio (u otra entidad por ella designada) su adhesión a estos principios y su compromiso de llevarlos a la práctica, adoptando para ello las medidas adecuadas.

El Grupo de Trabajo manifestó su opinión en el Dictamen 1/99. A lo largo de 1999, y a partir de la opinión manifestada en este Dictamen, se sometieron al parecer del Grupo de Trabajo cuatro versiones de los citados principios de "puerto seguro", dictándose otros tantos documentos por parte del Grupo, en que se manifestaron aquellos aspectos de los mismos que se consideraron insuficientes frente al nivel de protección mínimo requerido para que pudiera considerarse posible recomendar una decisión afirmativa a la Comisión Europea.

En el último dictamen aprobado durante el año 1999 (dictamen 7/99, relativo al nivel de protección de datos previsto por los principios de «puerto seguro» hechos públicos, junto con las preguntas más frecuentes y otros documentos relacionados, el 15 y 16 de noviembre de 1999 por el Departamento de Comercio de los EEUU), aprobado el 3 de diciembre de 1999, el Grupo de Trabajo consideró que los acuerdos de «puerto seguro» propuestos, tal como quedaban reflejados en las versiones de los diversos documentos, continuaban siendo insatisfactorios, invitando a la Comisión a instar a la parte estadounidense a realizar una serie de mejoras clave.

Finalmente, tras dictaminar (27) sobre el diálogo entre la Unión Europea y los EEUU acerca del Acuerdo de "puerto seguro" y sobre el nivel de protección que proporcionan los

principios de puerto seguro, la Comisión emitió su Decisión 2000/520 (28), a cuyo tenor se considerará que garantizan un nivel adecuado de protección los principios de puerto seguro, que seguidamente relacionaremos, interpretados y aplicados de conformidad con la relación de las preguntas más frecuentes (FAQ) publicadas por el Departamento de Comercio de EEUU, con fecha 21 de julio de 2000, que se acompañan como Anexo a la Decisión.

Condiciones de cada transferencia.

Para que los principios de puerto seguro se puedan dar por operativos, en cada transferencia de datos deberán cumplirse las siguientes condiciones:

1. La entidad receptora de los datos deberá haber manifestado de forma inequívoca y pública su compromiso de cumplir los principios aplicados de conformidad con las FAQ.

2. La entidad estará sujeta a la jurisdicción de la Comisión Federal de Comercio o el Departamento de Transporte, organismos públicos estadounidenses que estarán facultados para investigar las quejas que se presenten y solicitar medidas provisionales contra las prácticas desleales o fraudulentas, así como las reparaciones a los particulares independientemente de su país de residencia o nacionalidad, en caso de incumplimiento de los principios y de su aplicación de conformidad a las FAQ, y a los que la Unión Europea reconoce la competencia.

3. La fecha a partir de la cual comenzará a computarse el reconocimiento a un entidad su inclusión en el puerto seguro, será la de la notificación al Departamento de Comercio de los Estados Unidos de su autocertificación de adhesión a los principios y a su aplicación de conformidad con las FAQ, así como de la identidad de uno de los organismos anteriores.

Principios de "Puerto seguro".

1. NOTIFICACION: Las entidades informarán a los particulares de los fines con los cuales recogen y utilizan información sobre ellos; la forma de contactar con ellas para cualquier pregunta o queja; los tipos de terceros a los cuales se revelará la información; las opciones

y medios que la entidad ofrece a los particulares para limitar el uso y su divulgación.

Principio que se corresponde con el *derecho de información* del afectado reconocido en el artículo 5 de la LOPD.

2. OPCIÓN: Las entidades ofrecerán a los particulares la posibilidad de decidir si su información personal puede divulgarse a un tercero o puede usarse para un fin incompatible con el objetivo inicial con el que fue recogida o no haya sido autorizado posteriormente por el particular.

Si se trata de información delicada –noción con la que se alude a los datos calificados de especialmente protegidos en los artículos 7 y 8 de la LOPD– la opción será afirmativa o explícita si la información va a revelarse a un tercero o a utilizarse para un fin distinto del que inicialmente motivó la recogida de la información o de una manera distinta a la autorizada con posterioridad por éste al optar por la aceptación.

En cualquier caso, una entidad debe tratar como delicada toda información recibida de un tercero cuando dicho tercero la identifique y trate como información delicada. Es decir, mediante este principio se consagra el derecho al consentimiento del afectado, del que se excluye el consentimiento tácito cuando los datos son especialmente sensibles, por disposición legal o por haberlos así calificados el interesado.

3. TRANSFERENCIA ULTERIOR: Para revelar información a terceros, las entidades deberán aplicar los principios de notificación y opción. Cuando una entidad desee transferir los datos a un tercero que actúa como agente, podrá hacerlo si previamente se asegura que éste suscribe los principios, si es objeto de una resolución sobre su adecuación con arreglo a la Directiva u otra disposición o si firma con el un Convenio por escrito para que ofrezca como mínimo el mismo nivel de protección de la vida privada que el requerido por dichos principios.

Mediante este principio se acogen las garantías que para el acceso a los datos exige el artículo 12 de la LOPD, evitando que, mediante la utilización de este procedimiento, puedan vulnerarse los principios de protección.

4. SEGURIDAD: Las entidades que creen,

mantengan, utilicen o difundan información personal tomarán precauciones razonables para evitar su pérdida, su mal uso y consulta no autorizada, su divulgación, modificación o destrucción, lo que se corresponde con la obligación de tomar las precauciones de índole técnica y organizativas que requiere el artículo 9 de la LOPD.

5. INTEGRIDAD DE LOS DATOS: De acuerdo con los principios, la información personal debe ser pertinente para los fines con los que se utiliza. Una entidad no podrá tratar la información personal de manera incompatible con los fines que motivaron su recogida o aprobó posteriormente el particular. En la medida necesaria para alcanzar dichos fines, las entidades adoptarán medidas razonables para que los datos tengan fiabilidad para el uso previsto y sean exactos, completos y actuales.

De este modo se reconocen los *principios de calidad de los datos* que desde el Convenio 108, artículo 5, se vienen de forma constante requiriendo para el tratamiento de los datos.

6 ACCESO: Los particulares deberán tener acceso a la información personal que las entidades tengan sobre ellos y poder corregir, modificar o suprimir dicha información si resultase inexacta, excepto en dos casos: cuando permitir el acceso suponga una carga o dispendio desproporcionado en relación con los riesgos que el asunto en cuestión conlleve para la vida privada de la persona; o cuando puedan vulnerarse los derechos de otras personas.

Con ello, se hacen operativos los *derechos de acceso, rectificación y cancelación* reconocidos en los artículos 15 y 16 de la LOPD. Sin embargo, las condiciones, procedimientos y supuestos de denegación que se recogen en las FAQ, a nuestro juicio, tendrán que ser objeto de particular seguimiento por las autoridades de control, toda vez que, así como en los anteriores principios se tiende a garantizar un nivel de protección equiparable, o incluso una protección más amplia que la recogida en la Directiva 95/46, en estos derechos fundamentales, tal protección puede rebajar el umbral de garantías que estos derechos confieren al interesado.

7. APLICACION: Una protección eficaz de la vida privada debe incluir mecanismos para

garantizar la conformidad con los principios, una vía de recurso para las personas a que se refieren los datos y se vean afectadas por el incumplimiento de dichos principios y sanciones contra la entidad incumplidora. Como mínimo, tales mecanismos deben incluir:

- Una vía de recurso independiente, asequible e inmediatamente disponible para investigar y resolver con arreglo a los principios las denuncias y litigios de los particulares y otorgar daños y perjuicios donde determinen la legislación aplicable o las iniciativas del sector privado.
- Procedimientos de seguimiento para comprobar que los certificados y las declaraciones de las empresas sobre sus prácticas en materia de vida privada se ajustan a la verdad y que dichas prácticas se aplican en consecuencia.
- Obligación de subsanar los problemas derivados del incumplimiento de los principios para las entidades que se hayan adherido a ellos y las sanciones correspondientes contra ellas, que serán lo suficientemente rigurosas para garantizar su cumplimiento.

Con ello, nuevamente se reconocen el haz de facultades que se integran en el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos, configurándose estas facultades como verdaderos derechos subjetivos cuyo desconocimiento hace irreconocible y por tanto vulnera este derecho fundamental de reciente consolidación.

A contribuir a su divulgación y mostrar la sensibilidad de la Guardia Civil ante él responde la intención del presente artículo.

NOTAS

(1) Cfr. Carta 4487/00, de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 28 de septiembre de 2000, adoptada en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000, www.europa.eu.int/comm/justice_home/unil/charte/pdf/charte_fr.pdf artículo 7, respeto de la vida privada y familiar: Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

(2) La traducción es nuestra.

(3) Cfr. Pérez Luño, Antonio Enrique, "Del Habeas Corpus al Habeas Data", *Revista de Informática y Derecho*, 1 (1992), 156.

(4) Cfr. Martín-Casallo López, Juan José, "La protección de datos personales. Aspectos penales de la cesión de datos" Servicio de formación continuada. Escuela Judicial, Madrid, 3, 4 y 5 de abril de 2000, documentación de curso CU0036, pág. 5.

(5) Cfr. Carrascosa López, Valentín, "Derecho a la Intimidad e Informática", *Revista de Informática y Derecho*, 1 (1992), 22.

(6) Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las funciones de la Agencia de Protección de Datos" *Jornadas sobre el Derecho español de la protección de datos personales* Agencia de Protección de Datos (1996), 265.

(7) Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *El derecho a la autodeterminación informativa. La protección de los datos personales frente al uso de la informática*, Madrid: Tecnos Temas clave de la Constitución Española, 1990, pág. 193.

(8) Cfr. Heredero Higuera, Manuel, "La Agencia de Protección de Datos", *Revista de Informática y Derecho*, 6 y 7 (1994), 323.

(9) Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *El derecho a la autodeterminación informativa...* pág. 194.

(10) Cfr. Pérez Luño, Antonio Enrique, "Del Habeas Corpus..." pág. 159.

(11) Cfr. Heredero Higuera, Manuel, "La Agencia de Protección ..." pág. 325.

(12) Cfr. Heredero Higuera, Manuel, "La Agencia de Protección ..." pág. 326.

(13) Cfr. Ull Pont, Eugenio, "Protección de Datos Personales en Ficheros de Titularidad Pública" *Revista iberoamericana de derecho informático*, 19, 20, 21 y 22 (1998), 267.

(14) Cfr. Heredero Higuera, Manuel, "La Agencia de Protección ..." pág. 330.

(15) Cfr. Martín-Casallo López, Juan José, "La Directiva 95/46CE y su incidencia en el ordenamiento jurídico español" *Jornadas sobre el Derecho español de la protección de datos personales* Agencia de Protección de Datos (1996), 13.

(16) Cfr. López Ramón, Fernando "La Agencia de Protección de Datos como administración independiente en el derecho español y comunitario europeo" *Jornadas sobre el Derecho español de la protección de datos personales* Agencia de Protección de Datos (1996), 255.

(17) Sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000 de 30 de noviembre de 2000 FJ 8°.

(18) Cfr. Del Peso Navarro, Emilio, "Ley de Protección de Datos. La nueva LORTAD" Madrid: Díaz de Santos, 2000, págs. 193-199.

(19) Cfr. Carrascosa López, Valentín, "La LORTAD. Una necesidad en el panorama legislativo español", *Revista de Informática y Derecho*, 6 y 7 (1994), 62.

(20) Cfr. Rebollo Delgado, Lucrecio, "El derecho fundamental a la intimidad", Madrid: Dickinson, 2000, pág. 249.

(21) Cfr. Aparicio Salom, Javier, "Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal", Navarra: Aranzadi, 2000, pág. 142.

(22) Cfr. Aparicio Salom, Javier, "Estudio sobre la Ley Orgánica..." pág. 144.

(23) Cfr. Decisiones de la Comisión 518 y 519/2000 de 26 de julio de 2000, DOCE n° L 215, 25 de agosto de 2000.

(24) Cfr. Aparicio Salom, Javier, "Estudio sobre la Ley Orgánica..." pág. 185.

(24) Cfr. Instrucción 1/2000 de 1 de diciembre de 2000 de la Agencia de Protección de Datos, relativa a las normas por las que se rigen los movimientos internacionales de datos, que en su Norma Segunda recuerda el derecho de información del afectado, y las correlativas obligaciones del responsable del fichero, recogidas en el artículo 5 de la LOPD. Igualmente el Título III recuerda el principio general referente al necesario cumplimiento de la LOPD por parte de quienes pretendan efectuar una transferencia internacional de datos.

(26) Cfr. Memoria de la Agencia de Protección de Datos 1999, pág. 100.

(27) Cfr. Dictámenes 3/2000 sobre el diálogo entre la Unión Europea y los EEUU acerca del Acuerdo de "puerto seguro" y 4/2000 sobre el nivel de protección que proporcionan los principios de puerto seguro.

(28) Cfr. Decisión de la Comisión de 26 de julio de 2000, con arreglo a la Directiva 95/46 sobre la adecuación de la protección conferida por los principios de puerto seguro para la protección de la vida privada y las correspondientes preguntas más frecuentes, publicadas por el Departamento de Comercio de Estados Unidos de América, DOCE número L 215 de 25 de agosto de 2000.

BIBLIOGRAFIA

Aparicio Salom, Javier. "Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal". Navarra: Aranzadi, 2000.

Carrascosa López, Valentín. "Derecho a la Intimidad e Informática". *Revista de Informática y Derecho*, 1992.

Carrascosa López, Valentín. "La LORTAD. Una necesidad en el panorama legislativo español". *Revista de Informática y Derecho*, 6 y 7, 1994.

Del Peso Navarro, Emilio. "Ley de Protección de Datos. La nueva LORTAD". Madrid: Díaz de Santos, 2000.

Heredero Higuera, Manuel. "La Agencia de Protección de Datos". *Revista de Informática y Derecho*, 6 y 7, 1994.

López Ramón, Fernando. "La Agencia de Protección de Datos como administración independiente en el derecho español y comunitario europeo". *Jornadas sobre el Derecho español de la protección de datos personales*. Agencia de Protección de Datos, 1996.

Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. *El derecho a la autodeterminación informativa. La protección de los datos personales frente al uso de la informática*. Madrid: Tecnos Temas clave de la Constitución Española, 1990.

Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las funciones de la Agencia de Protección de Datos". *Jornadas sobre el Derecho español de la protección de datos personales*. Agencia de Protección de Datos, 1996.

Martín-Casallo López, Juan José. "La protección de datos personales. Aspectos penales de la cesión de datos". Servicio de formación continuada. Escuela Judicial, Madrid, 3, 4 y 5 de abril de 2000, documentación de curso CU0036.

Martín-Casallo López, Juan José. "La Directiva 95/46CE y su incidencia en el ordenamiento jurídico español". *Jornadas sobre el Derecho español de la protección de datos personales*. Agencia de Protección de Datos, 1996.

Pérez Luño, Antonio Enrique. "Del Habeas Corpus al Habeas Data". *Revista de Informática y Derecho*, 1992.

Rebollo Delgado, Lucrecio. "El derecho fundamental a la intimidad". Madrid: Dickinson, 2000.

Ull Pont, Eugenio. "Protección de Datos Personales en Ficheros de Titularidad Pública". *Revista iberoamericana de derecho informático*, 19, 20, 21 y 22, 1998.

LOS NUEVOS RIESGOS Y SU INCIDENCIA EN MARRUECOS

CARLOS ECHEVERRIA JESUS

Profesor de Relaciones Internacionales
UNED

APROXIMACION AL CONCEPTO DE NUEVOS RIESGOS EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRANEAS E HISPANO-MARROQUIES

Los llamados nuevos riesgos, que en sí son antiguos pero cuya manifestación actual es nueva, han adquirido gran importancia con el fin de la Guerra Fría constituyendo factores permanentes de incertidumbre y de inestabilidad para los Estados. En la región mediterránea, riesgos antiguos hoy agravados como el tráfico de drogas o la inmigración ilegal afectan a ambas orillas y en los últimos años están adquiriendo un ritmo vertiginoso provocando consecuencias negativas para los países tanto del norte como del sur de la cuenca.

Por otro lado, es importante destacar que el agravamiento de dichos nuevos riesgos en la región ha provocado, no sin esfuerzos, que se comience a esbozar un inicio de cooperación norte-sur para hacer frente a sus efectos. Así, los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en la IV Conferencia Interministerial Euro-mediterránea de Marsella (15-16 de noviembre de 2000) han considerado que "ya no debe haber temas tabú puesto que se trata de asuntos que presentan un interés común" y que el diálogo político "que se ha ampliado a temas espinosos e importantes, como por ejemplo, el terrorismo, y más recientemente, las migraciones y los intercambios humanos" debería abarcar también "sectores tales como el medio ambiente, la seguridad de los transportes marítimos o la lucha contra el crimen y el tráfico ilegal de toda clase" (1).

Frente a la realidad de la proliferación de estos desafíos que, dicho sea de paso, afectan, aunque en distinta medida, a todos los

Estados, se plantea siempre, como es preceptivo en el Mediterráneo en su calidad de región de encuentro de culturas y de pueblos en otro tiempo enfrentados, la necesidad de abordar cualquier análisis sin perder de vista una cuestión importante como es la de las percepciones mutuas. En esta línea, es importante destacar cómo la actual embajadora de Marruecos ante la Unión Europea, Aicha Belarbi, explica esta cuestión al hacer balance del Proceso de Barcelona iniciado en noviembre de 1995 (2). En su opinión las expectativas creadas de construir un espacio regional de solidaridad y de prosperidad compartida se ha visto frustrada, un lustro después, por la persistencia de las desigualdades Norte-Sur en la región así como por la obsesión europea por su seguridad en su frontera meridional (3). En el caso de Marruecos las expectativas creadas derivan también de la propia percepción que se tiene de pertenencia a un mismo espacio europeo, percepción que llevó a este país magrebí a solicitar su ingreso en la Comunidad Europea en 1987, y que no ha abandonado hasta la actualidad a pesar de la negativa formal de Bruselas (4). A nadie sorprende pues que Marruecos rechace por discriminatorias y periféricas expresiones como "Estados terceros" o "Estados socios" empleadas en el marco del Proceso de Barcelona para referirse a los doce participantes del sur y del este del Mediterráneo que comparten dicha iniciativa junto a los quince Estados miembros de la Unión (5).

El presente artículo pretende describir algunos de los desafíos a los que tanto el Estado como la sociedad marroquí deben de hacer frente cotidianamente. Se trata de nuevos riesgos contra los que los medios militares clásicos no son operativos por su inadaptación y contra los que hay que desarrollar, por su propia naturaleza y expansión, lazos firmes de cooperación internacional para tratar de derrotarlos. En esta línea, se trata de destacar la oportunidad que tales desafíos ofrecen para el desarrollo de la cooperación entre Marruecos y un Estado como es España, cuya vecindad inmediata le sitúa en una posición privilegiada para ello. Se trata pues de ahondar en un análisis de seguridad destinado a eliminar recelos y a diseñar estructuras de cooperación operativas.

EL ESTADO MARROQUI FRENTE A LOS NUEVOS RIESGOS

El proceso político de normalización acelerado en Marruecos en los últimos años, con la llegada al poder de los partidos de oposición primero y con el cambio dinástico después, puede verse en peligro por la acción sobre el Estado y la sociedad de los efectos perniciosos de algunos nuevos riesgos –fundamentalmente las actividades de redes informales nacionales e internacionales de crimen organizado y de tráfico ilícitos, a las que se une en ocasiones el potencial desestabilizador de los movimientos radicales– que en esta región del Mediterráneo Occidental tienen una especial presencia (6). En cualquier caso la exposición de Marruecos a estos nuevos riesgos hubo ya de ser admitida oficialmente a mediados de los años noventa cuando, tal y como recuerda el profesor Abdelwahab Maalmi, en una conferencia impartida el 6 de febrero de 1995 por el entonces ministro de Justicia y profesor de Derecho, Alaoui Machichi, éste admitía que Marruecos no estaba al abrigo de la criminalidad internacional. Aunque el ministro hacía con ello una alusión directa a los entonces aún recientes atentados terroristas del verano de 1994 en Marrakech y en otras localidades de Marruecos, que veremos en detalle más adelante, a nadie se le escapaba que las autoridades marroquíes comenzaban a asumir la gravedad de algunas realidades en un contexto nuevo de post-Guerra Fría (7).

En la enumeración y descripción de la naturaleza de los nuevos riesgos más importantes a los que hace frente Marruecos nos hacemos eco tanto del interés mostrado por los autores marroquíes como por la percepción de desde España se tiene de ellos. En cuanto a esta última, es significativo comprobar cómo en uno de sus últimos desplazamientos oficiales a Marruecos como ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja se hiciera acompañar el 23 de enero de 2001, día de la entrada en vigor de la Ley de Extranjería hoy vigente, por los delegados del gobierno para la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, y para las Drogas, Gonzalo Robles (8). Que la prioridad de ambos temas no es nueva y que han ido adquiriendo más y más importancia desde

hace aproximadamente una década lo puso ya de manifiesto el Seminario ministerial franco-español celebrado en Salamanca en los días 28 y 29 de septiembre de 1992, donde ya se empezó a discutir sobre "vías y medios de controlar el doble tráfico —droga e inmigración incontrolada— procedente del Reino".

La inmigración ilegal.

Antes de adentrarnos en la descripción de la evolución reciente de este fenómeno es importante destacar la triple realidad a la que se asiste hoy en nuestro país: España es país de tránsito de inmigrantes que residen en otros Estados de la Unión Europea, es país de destino de una creciente comunidad inmigrada de diversas procedencias y, finalmente, es país de destino de una también creciente inmigración ilegal. La primera realidad es tradicional mientras que tanto la segunda como la tercera son novedosas dado que, en términos históricos, España era hasta hace poco más un país de emigración que de inmigración (9). Como país de destino de una creciente inmigración ilegal España hubo de poner en marcha en 1997 el llamado Plan Sur, destinado a prevenir la llegada de inmigrantes ilegales por la frontera meridional procedentes de Marruecos, tuvieran o no la nacionalidad de este país, y a desarticular a las organizaciones delictivas que se venían lucrando con esta nueva manifestación del tráfico de seres humanos. El balance del Plan a junio de 2000 era de 571 bandas de traficantes desarticuladas y el desafío sigue siendo demasiado importante tal y como lo atestigua el hecho de que, según datos de la Comisaría General de Extranjería y Documentación de la Policía, las bandas dedicadas a la inmigración ilegal hayan ganado entre fines de 1999 y julio de 2000 de 10.000 a 12.000 millones de pesetas. Tan sólo en junio de 2000 se desarticularon en España medio centenar de estos grupos que se especializan progresivamente y están conectados a redes de blanqueo de dinero y algunos también al narcotráfico internacional.

Por otro lado, la entrada en vigor de la Ley de Extranjería española, Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, al ser percibida desde la otra orilla

como permisiva y flexible, provocó en la primera mitad del pasado año una intensificación del fenómeno de la inmigración ilegal que, tradicionalmente concentrada en el Estrecho y ante el reforzamiento de los controles en él, comenzó a orientarse en parte hacia las islas más orientales del archipiélago canario, Lanzarote y Fuerteventura, y vió también cambiar el origen de sus protagonistas, antaño mayoritariamente magrebies y hoy también, en número creciente, subsaharianos (10). La regularización extraordinaria de extranjeros, que finalizó el 31 de julio de 2000, y los meses de verano, en los que la navegación es más sencilla, crearon las condiciones propicias para llegadas masivas como la registrada el 8 de julio que con un saldo de 233 detenidos supuso la mayor afluencia de "pateras" vista hasta ese momento en Andalucía.

Tal situación coincidía en el tiempo con el plazo de regularización de trabajadores extranjeros pues las bandas de traficantes habían hecho correr el bulo en Marruecos de que cualquier inmigrante podía conseguir permiso de residencia en España hasta fines de julio, cuando en realidad se exigía acreditar una estancia de dos años. Pero después del 31 de julio la afluencia continuó, y cada vez de forma más masiva tal y como lo ponen de manifiesto las 445 personas (332 magrebies y 113 subsaharianos) interceptadas por la Guardia Civil el 3 de octubre en Algeciras y Tarifa. Es preciso señalar también el aumento progresivo de inseguridad en las ciudades de Ceuta y Melilla, las dos localidades en las que España y, por extensión, Europa tienen frontera territorial con el Magreb y con el continente africano. Por otro lado, las ramificaciones de las organizaciones de traficantes están cada vez más extendidas y perfeccionadas: el 14 de septiembre la Guardia Civil desarrollaba acciones sincronizadas en el marco de la "Operación Almanjayar" en Madrid y Almería desarticulando una red dedicada al secuestro y a la extorsión de inmigrantes marroquíes. Según datos de la Delegación del Gobierno en Andalucía, a 25 de septiembre ya se había casi duplicado la cifra de detenidos con respecto a la del año 1999: 10.003 frente a 5.492. Este tráfico ilícito tiene una manifestación lucrativa que también aumenta: en el primer semestre de 2000 más de 200 inmigrantes ile-

gales habrían perecido al intentar atravesar clandestinamente el Estrecho según estimaciones aparecidas en un informe hecho público en junio por la Asociación Pro Derechos Humanos en Andalucía (11).

Junto a las medidas de control policial en las fronteras, ejecutadas por una Guardia Civil que de ahora al año 2002 tendrá plenamente operativo su proyecto SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) (12), existen otros que deberían de coadyuvar a poner freno a este verdadero desafío. Por parte marroquí es importante destacar el reconocimiento que se hace de uno de los aspectos esenciales a la hora de analizar el problema desde la perspectiva del emigrante: las conclusiones de un informe publicado a principios de 2001 por el ministerio de Economía y Finanzas que dirige Fatallah Oualalou, establece que de un total de 28 millones de habitantes con que cuenta Marruecos algo más de 5 millones (el 19 por ciento de la población) viven por debajo del umbral de la pobreza, 2 millones más que en 1992 (13). Junto al reconocimiento del problema comienzan a esbozarse soluciones tanto a nivel nacional marroquí –creación de la Agencia para el Desarrollo de las Provincias del Norte– como a nivel de la cooperación bilateral con España y con la UE. Por parte española, el marco jurídico ha cambiado con la entrada en vigor el pasado 23 de enero de la nueva Ley de Extranjería y España ha propuesto a Marruecos la celebración de un convenio de mano de obra sobre la ordenación y regulación de las migraciones. El objetivo de dicho convenio sería doble: permitir que los inmigrantes marroquíes lleguen a España con su contrato de trabajo y, como efecto inmediato de ello, coadyuvar a combatir las redes ilegales que se lucran con el tráfico de seres humanos (14). En el apartado de la cooperación, tanto el esfuerzo oficial de la Cooperación Española, que se concreta en el llamado Programa de Acción Integrado para el Desarrollo y Ordenación de la Región Mediterránea de Marruecos, gestionado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores, como el de múltiples Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que trabajan con homólogas marroquíes, vienen sirviendo para desarrollar proyectos en el Rif, la

región septentrional de Marruecos (15). Todos ellos, tanto los bilaterales como los comunitarios hoy existentes, se llevan a cabo en un espíritu de codesarrollo que debería servir para fijar poblaciones a sus regiones de origen.

El tráfico de drogas.

Ya a principios de la década de los noventa el Observatorio Geopolítico de las Drogas, con sede en París, señalaba que Marruecos era, junto con Turquía y Siria-Libano, uno de los tres países del sur del Mediterráneo que eran a la vez productores, transformadores y receptores de drogas (16). Más recientemente, según el último Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen (UNODCCP), Marruecos es el mayor productor mundial de resina de hachís, seguido por Pakistán y Afganistán, y su ministerio del Interior reconoce la existencia de 50.000 hectáreas de cultivos (17).

Según fuentes de Interpol, recogidas en el citado Informe de la UNODCCP, una de las principales rutas mundiales de tráfico de drogas es la de la resina de hachís que desde Marruecos llega a toda Europa a través de España. Marruecos ya era un importante abastecedor de Europa durante la década de los ochenta pasando a ser el principal en los noventa. En 1999, siempre según Interpol, el 90 por 100 de la resina de cannabis que se encontraba en Europa procedía de Marruecos. A título comparativo, frente a un crecimiento del 7 por 100 de media en la producción de resina de hachís en el continente africano durante la década de los noventa en Marruecos ha crecido un 22 por 100 anual (18).

Tal y como señala el profesor Maalmi los cultivos de cannabis en la región montañosa y pobre del Rif se remontan a 1926, cuando el colonizador francés decidió, para satisfacer a las tribus bereberes rifeñas de nuevo sumisas tras diversos levantamientos contra Francia y España, autorizar la producción de cannabis bajo el control de la "Régie Marocaine des Kifs et Tabacs". Los impuestos sobre el kif –mezcla de tabaco y de resina de hachís– tenían como destinatario al Estado francés. Esta autoriza-

ción fue anulada en 1954, dos años antes de la independencia. Sin embargo, un Dahir de 19 de enero de 1959 aprobaba la concesión a Marruecos de la explotación del monopolio de 'a Régie. Esta nueva autorización de 1959 ha provocado que aún en tiempos recientes persistiera en el Rif la confusión entre los cultivos legales y los ilegales (19). Un estudio del Grupo de Estudios y de Investigaciones sobre el Mediterráneo (GERM) de Casablanca describe cómo históricamente el cultivo de cannabis se limitaba a entre 4.000 y 5.000 hectáreas en el Alto Rif Central y cómo a partir de la década de los ochenta el efecto combinado de factores como la sequía, los efectos de la aplicación del plan de ajuste estructural y la fuerte demanda tanto interna como internacional produjeron una extensión de los cultivos hasta las 50.000 hectáreas (20).

Esta región, tradicionalmente desatendida por el poder central tal y como reconocía recientemente el Ministro de Economía y Finanzas Fatallah Oualalou (21), parece haber cobrado interés en los últimos tiempos para las autoridades de Rabat: el Rey Mohamed VI la ha visitado en dos ocasiones, una en solitario en el otoño de 1999 y la otra en mayo de 2000 acompañando al Presidente José María Aznar. También es de destacar por su valor simbólico el recibimiento hecho el verano de 2000 por Mohamed VI a los inmigrantes llegados durante las vacaciones estivales al puerto de Tánger. Es de esperar que estos gestos sean indicadores de una atención permanente que permita al Rif superar la doble realidad actual de la región: es cantera importante de la inmigración marroquí que llega a Europa y sigue siendo un gran centro productor de droga. Por parte española la preocupación es legítima, sobre todo si se tiene en cuenta que en los últimos meses ha aumentado el tráfico terrestre de esta sustancia estupefaciente a través de camiones TIR y que el narcotráfico, una realidad presente tradicionalmente en la zona del Estrecho, ha adquirido también una gran envergadura y sus efectos se extienden peligrosamente por ambas orillas; a fines de marzo de 2000 la Guardia Civil desarticulaba en Barbate (Cádiz) la mayor red de narcotráfico descubierta hasta entonces en el Estrecho, deteniendo a 18 personas (22). Además, se han detectado fenómenos nove-

dos e inquietantes como son: que algunas bandas organizadas combinan el tráfico ilegal de personas con el de drogas; que las redes locales de traficantes evolucionan desde fines de los años ochenta, como también hicieran los traficantes de tabaco gallegos, diversificando su actividad y lanzándose al tráfico de drogas duras como la heroína procedente de Asia o la cocaína procedente de Iberoamérica; y que, finalmente, a Marruecos se le vienen planteando crecientes problemas de consumo en los últimos tiempos aunque no sea hoy por hoy un gran consumidor de drogas duras.

Desde la perspectiva marroquí son diversos los aspectos de este problema que vienen despertando desde hace años la inquietud de las autoridades. La profesionalización de las redes de traficantes locales y su internacionalización al desarrollar conexiones con redes delictivas españolas, italianas o sudamericanas constituye un grave riesgo, máxime desde que, como señala el profesor Maalmi, Marruecos y el resto del norte de África se han convertido en vía de tránsito para las drogas duras. En cuanto al dinero de la droga, éste parte para Europa por diversos canales (emigrantes, grandes comerciantes, etc) para ser blanqueado y después vuelve al país o se invierte en el extranjero. En Marruecos, se reinvierte en el sector inmobiliario y en otros ámbitos comerciales o industriales de apariencia honorable. El dinero no se lava en Marruecos porque la legislación contra el tráfico de kif permite el control de cuentas bancarias. Sin embargo, la promulgación en 1992 de una ley autorizando la apertura de bancos y sociedades off-shore ha aumentado seguramente en Marruecos la posibilidad de blanquear de los beneficios de la droga (23).

Ante tal agravamiento es interesante ver la evolución en la toma de medidas por parte marroquí desde que en la sesión especial del Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 1992, presidida por Hassan II, se decidiera "declarar la guerra a la droga" (24). Desde octubre de 1992 Marruecos ha puesto en marcha un dispositivo de seguridad importante en el norte, ha ratificado la Convención de Viena de 1988 de Lucha contra el Tráfico de Drogas, ha venido asistiendo a las reuniones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y ha firmado acuerdos con varios países occidenta-

les –España, Italia, Portugal, RFA, Reino Unido y los EE.UU.– creando instrumentos antidroga de carácter bilateral. Este esfuerzo marroquí era para algunos un gesto hacia la Unión Europea pero es preciso reconocer que hay también en él una respuesta a un auténtico desafío para el propio Estado.

La relación con la UE ha sido importante a la hora de diseñar la estrategia antidroga de Rabat. Ya el 30 de noviembre de 1992 Hassan II informaba a John Major, primer ministro británico y entonces presidente en ejercicio de la Unión, de la puesta en marcha de medidas preventivas y represivas contra el tráfico de estupefacientes, y solicitaba la sensibilización del conjunto de los países miembros sobre la necesidad de emprender una cooperación estrecha y sostenida para poner fin a dicho flujo. La UE respondió por dos vías: el 6 de enero por una carta de John Major a Hassan II y el 1 de febrero de 1993 por una declaración del ministro francés de Asuntos Exteriores, Roland Dumas, tras una reunión del consejo de ministros de la Unión explicando la total adhesión de los Estados miembros a las disposiciones tomadas por Marruecos para luchar contra el tráfico de estupefacientes y su compromiso de cooperar con el país en dicho ámbito. Hassan II volvía sobre el mismo tema a los pocos días, el 10 de febrero, en un discurso pronunciado en Fez en presencia de los embajadores de los países de la UE, de los cargos electos de las provincias del norte de Marruecos y de las autoridades locales, donde hacía pública la decisión de dedicar 20.000 millones de dirhams (2.200 millones de dólares) en cinco años para la realización de una fase de un programa global de urgencia destinado a acabar con el tráfico combinando medidas policiales con otras preventivas para desarrollar económica y socialmente las provincias del norte (25).

Marruecos, que ya entonces mostró su deseo de recibir una fuerte contribución financiera comunitaria para sacar adelante su programa, decidió crear el 25 de enero de 1994 la Agencia de Desarrollo y Reestructuración del Rif (ADRR), un órgano destinado a asegurar una mejor transparencia en la gestión de los fondos tanto marroquíes como extranjeros. De los fondos marroquíes hay que destacar el gran Programa Quinquenal lanzado en abril de

1993 para este territorio en el que 13.000 kilómetros cuadrados –el 44 por ciento de la superficie total– lo componen montañas con alturas superiores a los 2.000 metros (26). Por otro lado, el 1 de diciembre de 1994 el ministro del Interior, Driss Basri, presentaba a la Troika de la UE el *Libro Blanco* de su ministerio sobre la política antidroga de Marruecos, y lo hacía en Bruselas en el marco de los trabajos del Grupo Justicia e Interior (K4), ex-Grupo de TREVI desde que el 1 de noviembre de 1993 entrara en vigor el Tratado de Maastricht, en el que Marruecos es el único país del Magreb con estatuto de observador desde 1988 (27). Tras hacer balance de la lucha contra la droga, en dicho *Libro Blanco* se reprocha a Europa, principal consumidora, el no ayudar suficientemente al esfuerzo marroquí.

Tráfico de armas y terrorismo.

Marruecos ha desarrollado tradicionalmente una actitud discreta y prudente a la hora de tratar la cuestión del extremismo y del terrorismo, sobre todo si se trata del terrorismo ejecutado por movimientos radicales islamistas, y tal actitud se ha mantenido hasta tiempos recientes tanto en marcos multinacionales en general como en marcos árabes o musulmanes en particular (28). No obstante, diversos acontecimientos ocurridos en los últimos años han obligado a Marruecos a preocuparse primero por la cuestión y, posteriormente, a integrarse en diversos marcos internacionales de análisis y de previsión que la incorporan en sus planes de trabajo.

Ya en 1993 se habían producido en Marruecos dos actos de violencia protagonizados por islamistas radicales que fueron el prólogo de las más luctuosas acciones terroristas del año siguiente. Estos actos fueron el ataque contra el restaurante McDonald's de Casablanca (11 de septiembre de 1993) y el atentado contra la Société Marocaine de Dépôt de Uxda (26 de septiembre de 1993). Al año siguiente se producía, por un lado, un ataque en idéntica línea que los dos anteriores cuando el 15 de agosto de 1994 se dañaba seriamente el centro comercial Makro de Casablanca y, por otro lado, una luctuosa acción terrorista –la más impactante que jamás se haya producido en Marruecos–

cuando el 24 de agosto activistas del Movimiento Islámico Combatiente (MIC) asesinaban a dos turistas españoles en el Hotel Atlas-Asni de Marrakech. La gravedad de tal atentado provocó una reacción inmediata de las autoridades que permitió dismantelar una red terrorista con presencia en Casablanca, Fez y Uxda. Meses después un proceso celebrado en Fez contra 23 personas implicadas trataba de poner punto y final a este capítulo trágico del terrorismo en Marruecos.

Se encuentre o no controlado este riesgo de desestabilización de carácter islamista radical su sola referencia y sus características deben de seguir provocando la atención e invitando a la prevención no sólo a Marruecos sino también a un vecino inmediato como es España, y ello por varios motivos. La experiencia del terrorismo islamista en Argelia ha puesto de manifiesto que, si bien prácticamente todas las acciones terroristas tienen lugar en suelo argelino —excepción hecha de acciones tan graves como el secuestro en Argel de un Airbus de Air France en diciembre de 1994 resulto por el cuerpo de élite de la Gendarmería Nacional Francesa, el GIGN, en el aeropuerto de Marsella, o los sangrientos atentados con bomba de 1995 y 1996 en suelo francés (29)— grupos como el Grupo Islámico Armado (GIA) o el Grupo Salafista de Predicación y Combate (GSPC) utilizan los países europeos como retaguardia donde se proveen de fondos, trafican con armas y expanden su destructiva propaganda entre la cada vez más amplia población inmigrada (30). En lo que respecta al caso de Marruecos no hay que olvidar que durante 1994, antes y después del atentado de Marrakech, varias personas fueron detenidas en Francia por su implicación en la agitación islamista armada en Marruecos y que el mismo año seis marroquíes y dos argelinos fueron condenados a fuertes penas por hacer pasar material de guerra a Argelia a través del Rif aprovechando los senderos del gran contrabando (31). En la actualidad todos los analistas marroquíes de este fenómeno procuran marcar distancias con respecto a la violencia que se vive en la vecina Argelia, pero a partir de ahí mientras algunos consideran inviable cualquier repetición de acciones terroristas otros no son tan optimistas. Dos profesores de Ciencias Políticas, Mohamed Tozy de la

Universidad Hassan II y Mohamed Darif de la Universidad de Mohamedia, representan a ambas corrientes: para el primero no es previsible una salida violenta porque encuentra frenos suficientes en el sistema marroquí de partidos; el profesor Darif, en cambio, refiriéndose a grupúsculos radicales como los Afganos Marroquíes, que combatieron en Afganistán y en Bosnia, o al propio MIC, afirma que "si no practican la violencia, no es porque no quieran; es porque no pueden" (32). Sea cual sea la perspectiva elegida, lo que cualquier observador avezado no debe dejar de valorar es la capacidad de movilización de los islamistas en estos últimos años, desde las más de 100.000 personas reunidas en la gran manifestación del 12 de marzo de 2000 contra el proyecto gubernamental de modificar el estatuto de la mujer hasta la aún mayor movilización de 8 de octubre del mismo año celebrada en Casablanca para apoyar la Intifada y que, al ser prohibida por las autoridades, culminó en graves disturbios (33).

LAS RELACIONES EURO-MAGREBIES EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD: ASPECTOS MULTILATERALES Y BILATERALES

La proliferación de los tráfico ilícitos citados, así como de otros nuevos riesgos de alcance mundial, está obligando en los últimos tiempos a una aceleración de los contactos oficiales no sólo entre España y Marruecos sino también en ámbitos más amplios en el Mediterráneo Occidental y en el Proceso euro-mediterráneo de cooperación iniciado con la Conferencia de Barcelona. Su objetivo prioritario en todos los casos es lograr un análisis común sobre cómo combatir riesgos que afectan a los Estados de la región y que están adquiriendo una envergadura jamás antes conocida.

Hasta la puesta en marcha del Proceso de Barcelona el 28 de noviembre de 1995 el único foro en el que se había comenzado a apuntar la posibilidad de discutir de cooperación en materias de seguridad en el eje norte-sur del Mediterráneo Occidental —el llamado Grupo 5+5— había visto congelados sus trabajos desde octubre de 1991, al poco tiempo de su

nacimiento. Por ello, y en el marco de una práctica que llega hasta la actualidad, los países de la región han acudido al marco bilateral a la hora de plantearse posibles marcos de cooperación con los vecinos de la otra orilla.

En el caso de Marruecos, ya desde época temprana, en 1988, se adhiere al Grupo de TREVI como observador. Dicha participación, considerada muy positivamente desde Rabat, llevó a las autoridades marroquíes a no interesarse, al menos en sus fases iniciales, por la iniciativa del entonces ministro francés del Interior, Charles Pasqua, que llevaría a la creación en Túnez, el 21 de enero de 1995, de un Grupo "ad hoc", de ministros del Interior en el ámbito del Mediterráneo Occidental, reunidos en aquella coyuntura para buscar fórmulas comunes frente al extremismo y al fanatismo (34). Según el análisis hecho por Marruecos en la época su no participación obedecía a la necesidad de no embarcarse en una cruzada antiislamista a escala regional que podría minar la estabilidad y poner en peligro todo el Magreb invitando a los islamistas de cada país a cohesionarse a nivel regional. Poco tiempo después Marruecos ha entrado en dicho Grupo de ministros participando activamente en sus trabajos (35). El Grupo de Cooperación de los Ministros del Mediterráneo Occidental celebrará en España su próxima reunión anual, la séptima en número de orden, en junio de 2001. En las dos últimas reuniones –Argel (1999) y Lisboa (2000)– se ha abordado, entre otros temas, el estudio del fenómeno concreto de la inmigración ilegal procedente del norte de África, y se ha reflexionado sobre qué medidas se deberían establecer conjuntamente para darle una respuesta apropiada.

También en un ámbito multilateral es preciso destacar otro marco, más amplio, que es el posibilitado por la cooperación euromediterránea que envuelve a veintisiete países, los quince Estados miembros de la UE más sus doce socios del sur y del este del Mediterráneo en el que ha habido una serie de aproximaciones multisectoriales a los diversos riesgos tratados. Dentro de dicho ámbito, es deseo de España, que durante el primer semestre de 2002 ocupará la Presidencia de la UE, elaborar un Plan de Acción sobre Drogas de la Unión con Marruecos una vez se ha asumido

por ambas partes la envergadura del problema. La base jurídica de tal Plan de Acción se encuentra en la finalidad 9 de la Estrategia Europea sobre Drogas 2000-2004 que hace hincapié en la intensificación de la cooperación con otros países y organizaciones internacionales. Por otro lado, la *Estrategia Común de la Unión Europea para la Región Mediterránea*, adoptada por el Consejo Europeo celebrado en Santa Maria Da Feira (Portugal) en los días 19 y 20 de junio de 2000, fija en su punto 7 el objetivo de "reforzar la cooperación (entre los Quince) en el ámbito de justicia e interior como lo señaló el Consejo Europeo en su reunión de Tampere" y en su punto 13 habla de reforzar la cooperación frente a los desafíos a la seguridad lanzados a la comunidad internacional tales como "el terrorismo, la criminalidad organizada y el tráfico de drogas". Finalmente, dicha Estrategia Común recoge en sus puntos 22 y 23, en un capítulo específico sobre las cuestiones de justicia e interior, la necesidad de cooperar con los socios mediterráneos en el marco del Proceso de Barcelona (36).

El año 2000 ha sido testigo de diversas aproximaciones bilaterales de interés. Durante una visita relámpago de carácter privado realizada por Mohamed VI a Madrid el 1 de marzo, realizada poco después de producirse los sucesos xenófobos de El Ejido (Almería), que habían tenido un enorme impacto en Marruecos (37), se decidía crear un grupo de reflexión sobre temas migratorios; sus objetivos serán los de mejorar la situación de los trabajadores marroquíes en España y de acabar con la inmigración ilegal, y estará compuesto de altos funcionarios llamados a intercambiar información y documentación sobre este tema. Una de sus misiones esenciales debería de ser la de garantizar la fluidez de información, sobre todo entre la población marroquí, en torno a las realidades de la inmigración ilegal, y otra la de idear mecanismos que racionalicen las relaciones bilaterales en este terreno. Uno de estos mecanismos, ya propuesto a principios de 2000 por el entonces ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, podría ser la apertura de oficinas del INEM en el norte de Marruecos a fin de facilitar todo tipo de gestiones a quien deseara emigrar. Otro tipo de medidas a tratar podría ser la solicitud de par-

tidades financieras específicas del "Programa Intereg" de la UE destinadas al desarrollo de las zonas fronterizas.

Durante la visita de Estado del rey Mohamed VI a España en septiembre pasado el ministro español de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, apuntó el deseo de que cuerpos policiales españoles pudieran actuar en suelo marroquí para combatir los tráficó ilicitos como actúan en suelo francés contra el terrorismo. En el terreno de la lucha antidroga ambas partes cuentan como soporte jurídico bilateral para la acción común en este ámbito con el Acuerdo Hispano-Marroquí de Cooperación en Materia de Lucha contra la Droga firmado en Rabat por los ministros del Interior el 21 de enero de 1987. La visita oficial de Mohamed VI a España fue aprovechada precisamente para firmar un acuerdo de cooperación financiera que persigue la financiación de proyectos de desarrollo en el norte de Marruecos por un montante de 50 millones de dólares en créditos altamente concesionales, en línea de continuidad con importantes esfuerzos anteriores, que busca coadyuvar a desactivar los dos desafíos más importantes que tienen en dicha región su epicentro: la inmigración ilegal y el tráfico de drogas.

CONCLUSIONES

Con el objetivo último de eliminar recelos en lugar de acrecentarlos cualquier análisis de los riesgos sufridos por un Estado realizados desde otro deben de hacerse en clave de aproximación solidaria y cooperativa, y más aún si ambos Estados son vecinos inmediatos como es el caso de España y Marruecos, hecho que hace que ambos estén abocados a entenderse en la aproximación al problema y en el diseño de medidas tanto de análisis como de solución. La obligación de entenderse se ve bien ilustrada cuando se describe detalladamente la red de intereses compartidos y también puede percibirse, paradójicamente, en los momentos de crisis (38).

Al entrar en el estudio de cada caso hemos ido comprobando cómo el desarrollo de cada nuevo riesgo y de los mecanismos nacionales e internacionales para combatirlo se encuentran en estadios muy diferentes. Es importante

destacar, por ejemplo, cómo en la década de los noventa se asiste no sólo al agravamiento del tráfico de drogas sino también a la vinculación de éste al otro nuevo riesgo especialmente relevante en el caso marroquí —el incremento de la inmigración ilegal— y ello se produce a través de la interrelación creciente entre los traficantes de droga y los de inmigrantes clandestinos hacia España y la fusión, en algunos casos, de ambas actividades. La política antidroga, por ejemplo, se asienta desde mediados de los noventa en una estrategia global e integrada que necesita medios financieros y voluntad política para ser aplicada con eficacia. Es además urgente porque la posibilidad de que el dinero de la droga corrompa a diversos niveles de la clase política y de la administración es un riesgo recurrente tal y como la experiencia ha demostrado en muchos Estados. En lo que respecta a la cuestión de la lucha contra el tráfico de armas, el crimen organizado, el terrorismo o los riesgos de desestabilización por efecto de movimientos radicales algunas de estas cuestiones son aún hoy temas tabú, sobre todo la última de ellas tanto en el ámbito bilateral hispano-marroquí como en el bilateral argelino-marroquí. Sin embargo, en Marruecos este tema ya se hubo de tratar durante el verano de 1994, tanto por las autoridades como por la sociedad civil, como consecuencia del sangriento atentado de Marrakech, y se ha vuelto a hacer a fines del año pasado con motivo del creciente protagonismo de las organizaciones islamistas en los grandes debates sociopolíticos de Marruecos.

El tratamiento progresivo de estas cuestiones, otrora sensibles e intocables, en marcos tanto bilaterales como multilaterales, pone de manifiesto una doble realidad: que la evolución de estas problemáticas obliga a superar tabúes y avanzar en la cooperación, y que para ello es necesario un gran esfuerzo de comprensión y de conceptualización por parte de todos. Sólo así, España y Marruecos podrán superar crisis, desencuentros y percepciones mutuas tergiversadas aún presentes en el imaginario colectivo de ambas sociedades y fácilmente activables a la hora de abordar cuestiones sensibles para ambos Estados.

(1) Véase *IV Conferencia Interministerial Euromediterránea. Conclusiones Formales de la Presidencia Marsella*, 15-16 noviembre 2000, puntos 10 y 12.

(2) *Conferencia ministerial euromediterránea. Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 1995* Madrid, Oficina de Información Diplomática-Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

(3) BELARBI, Aicha: "Quel regard pour la Méditerranée du sud" *Arabies* número 168, Décembre 2000, p. 66.

(4) Dicha percepción ha sido alimentada tradicionalmente desde el Palacio Real, primero por Hassan II y ahora por su hijo, el hoy Rey Mohamed VI, que las reproduce en su tesis doctoral. Véase BEN EL HASSAN ALAOU, Mohamed: *La coopération entre l'Union européenne et les pays du Maghreb* Paris, Nathan, 1994, y también el artículo de CANALES, Pedro y José Luis BARBERÍA: "Mohamed VI intenta reactivar en París la integración de Marruecos en la UE" *El País* 20 Marzo 2000, p. 11.

(5) Véase SADEK, Sébastien: "Euro-Méditerranée. Barcelone IV vue par les arabes" *Arabies* número 168, Décembre 2000, p. 19.

(6) Sobre las potencialidades de Marruecos véase ECHEVERRÍA, Carlos: "La herencia de Hassan: la esperanza" *Diario de Sevilla* 29 Julio 1999, p. 17.

(7) Véase la interesante reflexión sobre esta cuestión específica en MAALMI, Abdelwahab: *Les défis transnationaux de la sécurité en Méditerranée occidentale: Le cas du Maroc*, como contribución al Seminario "Voies et moyens de la sécurité en Méditerranée, tels qu'ils sont perçus par les pays du Sud", Toulon, Fondation Méditerranéenne pour les Études Stratégiques (FMES), 22-23 junio 1995, p. 2.

(8) Véase MAALMI, A.: *op cit* para el caso marroquí y "Marruecos. Inmigración, deuda y pesca" *Informe Semanal de Política Exterior* número 257, 26 febrero 2001, p. 4 para el caso español.

(9) HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: "Las relaciones de cooperación entre España y Marruecos" en MARTÍNEZ CARRERAS, José U. (Coord.): *Relaciones entre España y Marruecos en el siglo XX* Madrid, Asociación Española de Africanistas-Cuadernos Monográficos número 4, 2000, p. 137.

(10) Véase "España-Marruecos. Pesca e inmigración" *Informe Semanal de Política Exterior* número 224, 12 de junio de 2000, p. 3.

(11) Véase Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil (CAP): *La cooperación hispano-marroquí en cuestiones de Interior* Madrid, Notas del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil número 7, 5 de febrero de 2001, p. 2.

(12) ABÓS COTO, José Fernando: "Programa "SIVE" Guardia Civil" número 676, Agosto 2000, pp. 12-15.

(13) Véase la entrevista al Ministro F. Oualalou "L'Europe doit changer d'attitude" *Arabies* número 172, Avril 2001, p. 24.

(14) Véase "Marruecos. Inmigración, deuda y pesca" *Informe Semanal de Política Exterior* número 257, 26 Febrero 2001, pp. 4-5.

(15) HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: *op cit* pp. 140-141.

(16) Véase MAALMI, A.: *op cit* p. 3.

(17) Véase United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP): *World Drug Report 2000* New York, Oxford University Press-United Nations, 2000, p. 31.

(18) *Ibidem* pp. 31, 34 y 51.

(19) Observatoire Géopolitique des Drogues: *Rapport Annuel 1992-1993* Paris, Hachette- OGD, 1993, p. 167. Véase también <www.ogd.org>.

(20) Véase Groupement de Recherches sur la Méditerranée (GERM): "La relance du Maroc méditerranéen" *Bulletin des Deux Rives* (Casablanca), número 5, Juin 1993, p. 2.

(21) Véase la nota 13.

(22) Véase *Nota del CAP número 7 op cit* p. 4.

(23) MAALMI, A.: *op cit* pp. 4-5.

(24) LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *Marruecos en trance* Madrid, Política Exterior-Biblioteca Nueva, 2000, p. 78.

(25) *Ibidem* p. 79.

(26) Véase GERM: *op cit* en nota 20.

(27) El Grupo de TREVÍ fue creado en 1975 en el marco de la Comunidad Europea con el fin de combatir el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas. Agrupa a los Estados miembros de la hoy UE (Ministerios de Justicia e Interior) así como algunos miembros asociados entre los que se encuentran, aparte de Marruecos, Austria, los EEUU, Canadá, Suiza, etc. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el Grupo se denomina K4, en referencia al epígrafe del Tratado que trata del Grupo. Los Estados miembros se reúnen una vez al trimestre para armonizar sus políticas en los ámbitos de su competencia.

(28) Han sido otros Estados como Argelia, Egipto o Túnez los que han llevado la iniciativa en este terreno durante toda la década pasada. Véase "Le Président Ben Ali appelle les pays arabes à intensifier la lutte contre l'extrémisme musulman" *Le Monde* 6 janvier 1994, p. 6.

(29) RAUFER, Xavier: "Exclusif: la carte des réseaux islamistes en Europe" *VSD* (Paris), 5 décembre 1996, pp. 100-101.

(30) Es importante destacar el reciente juicio celebrado en España, en la Audiencia Nacional, contra presuntos activistas del GIA argelino detenidos en suelo español. Véase "Los nueve presuntos miembros del GIA niegan haber participado en acciones terroristas" *Diario* 16 17 Mayo 2001.

(31) El Profesor A. Maalmi señala que a principios del verano de 1994 se mantuvo en secreto la detención de un grupo islamista armado en la región de Uxda al que se intervinieron 70 armas automáticas desmontadas. Véase MAALMI, A.: *op cit* p. 7.

(32) Véase la entrevista al Profesor Mohamed Tozy en "Les islamistes ne peuvent gagner" *Arabies* número 170, Février 2001, p. 23, y al Profesor Mohamed Darif en CEMBRERO, Ignacio y CANALES, Pedro: "Los islamistas ganarían si participaran en las elecciones marroquíes" *El País* 29 Marzo 2001, p. 8.

(33) MOUSTAÏD, Mohammed: "Benkirane, la marche de solidarité et le nouveau positionnement du PJD" *Demain* número 24, Octobre 2000, pp. 40-41.

(34) Véase la *Déclaration de Tunis du Samedi 21 janvier 1995* (3 páginas) firmada por los Ministros del Interior de Argelia, Francia, Italia, Portugal y Túnez y por la secretaria de Estado de Interior, Margarita Robles, en representación del ministro español del Interior.

(35) Véase por ejemplo la III Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (París, 9-11 abril 1997) en la que el entonces ministro del Interior de Francia, Jean-Louis Debré, anunciaba una gran operación antidroga franco-marroquí, o la participación del entonces ministro marroquí del Interior, Driss Basri, en el marco de la V Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (Argel, 20-22 junio 1999), en la que por primera vez participaba Libia, en "Drogue. Opération franco-marocaine" *Le Figaro* 12 avril 1997 y CASTÉLAN, Christian: "Algérie-Maroc. L'apaisement" *Jeune Afrique Économie* 12 juillet au 1 août 1999, pp. 83-84 y en OUAZANI, Cherif: "Algérie- Maroc. Basri chez Bouteflika" *Jeune Afrique* número 2007, 29 juin-5 juillet 1999, p. 16.

(36) Véase *Stratégie Commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne* Euromed Report, Édition número 10, 20 juin 2000.

(37) BENCHEMSI, Ahmed R.: "Espagne. Sale temps pour les Marocains" *Jeune Afrique/L'Intelligent* número 2094, 27 février-2 mars 2001, p. 48.

(38) Para el primer caso es útil señalar el artículo de Pedro CANALES "Espagne-Maghreb. Chronique d'une percée agressive" *Arabies* número 169, Janvier 2001, p. 34, donde describe la trama de intereses españoles desde Mauritania hasta Libia. Para el segundo caso es importante recordar, por su actualidad, que la reciente crisis bilateral hispano-marroquí provocada por el largo contencioso pesquero obligó a una visita precipitada a España, el pasado 27 de abril, de los ministros de Asuntos Exteriores y del Interior, Mohamed Benaissa y Ahmed Midaoui, que vinieron acompañados del jefe del Gabinete Real, Rachdi Chraïbi: el hecho de la visita es reflejo, a la vez, de la importancia de la crisis pero también de la voluntad de ambas partes por encontrarle una solución. Véase "Marruecos. Tensión entre Madrid y Rabat" *Informe Semanal de Política Exterior* número 267, 14 Mayo 2001, pp. 6-7.

TERRORISMO DE BAJA INTENSIDAD: la kale-borroka

PEDRO ANTONIO PIZARRO DE MEDINA

Capitán de la Guardia Civil

CON esta expresión se intenta por ciertos sectores políticos justificar las acciones que diversos grupos encuadrados dentro del entorno del MLNV, realizan en beneficio de la estrategia de ETA, que no son sino expresiones claras y duras de puro terrorismo y que en costes económicos, son más importantes y notorias que el puro terrorismo, generando sensación en la sociedad de inseguridad e impunidad, por la forma en la que las mismas se realizan y por las consecuencias penales y administrativas que para sus autores se han derivado.

Debido precisamente al alto grado de politización de la sociedad en la que vivimos, las acciones de estos grupos se han dirigido sin lugar a dudas a colaborar con la estrategia de los grupos terroristas, para excluir de la vida política a la parte de la sociedad que no comulga con sus intereses.

Insistiendo en esta exclusión de la vida política, diremos que la misma ha comenzado con la intolerancia, pasando por la estigmatización de los no partidarios (no nacionalistas), la difamación, marginación pública, hasta en el ámbito privado, llegando incluso hasta la privación de derechos, y desgraciadamente suele acabar con el ataque físico, la agresión, los daños intencionados y recientemente por el mismo asesinato, ante el salto cualitativo que los integrantes de estos grupos, han pasado directamente a constituir comandos operativos, como recientemente se viene demostrando en las últimas detenciones con el fogueo previo en la lucha callejera.

LA KALE-BORROKA

Pero qué es o qué conocemos de ella: la primera salvedad que debemos de hacer es la

división dentro de la misma en dos grupos distintos y bien diferenciados, los GRUPOS "X" e "Y".

GRUPOS "Y": podemos considerarlos como *"los más peligrosos"*, organizados, encuadrados y controlados dentro del MLNV, enmarcan sus acciones en "campañas" (varios sabotajes en un periodo de tiempo contra objetivos determinados), tienen un radio de acción limitado, no existiendo muchos taldes de este tipo en cada provincia.

Su nacimiento surge a raíz del estudio de la documentación incautada en Bidart (Fancia) en 1992, a José Luis Álvarez Santacristina "Txelis", miembro de la cúpula de ETA, donde se hacía mención a este tipo de lucha.

Su finalidad es claramente provocar el mayor daño económico posible, inestabilidad y publicidad a través de los medios de comunicación social y en principio por la calificación penal de sus hechos, buscando el menor coste penal en caso de detenciones. En teoría no buscaban causar daños personales.

La composición de cada Grupo o "Talde", es de un mínimo de entre dos y tres personas, instruidos en la confección de artefactos explosivos y/o incendiarios, contando con una formación básica en la lucha callejera, partiendo su formación política de JARRAI, hoy HAIKA.

Dentro de los objetivos de sus acciones se encuentran las empresas de capital francés, empresas de trabajo temporal, miembros de las F.C.S. o FAS, entidades bancarias, sedes de partidos políticos, periodistas, funcionarios de prisiones, siguiendo claramente la pauta marcada por el MLNV.

Los medios utilizados en sus acciones van desde los artefactos explosivos/incendiarios más o menos sofisticados, sobre todo compuestos a base de bombonas de camping gas, cohetes pirotécnicos, mechas garrafas de gasolina y sprays. Usan como medio de amenazas las cartas, las pintadas o llamadas telefónicas, recabando información sobre futuros objetivos de sabotaje, o pasarla directamente a la organización.

GRUPOS "X": no están organizados, ni tienen estrategia previa de actuación, pero en contrapartida tienen un alto número de acciones realizadas y en consecuencia de daños.

Surgen sus acciones encuadradas dentro de actos programados por el MLNV, como mani-

festaciones, concentraciones, huelgas o charlas, que debido al elevado número de las mismas, generan y provocan como finalidad el mantener un espíritu de lucha y desestabilidad constante, con un mínimo riesgo para los individuos implicados.

Al ser tan numerosas este tipo de acciones, su coste económico es muy importante.

A diferencia de los grupos "Y", y no estar organizados de antemano, su número de componentes es variable, sin que sus integrantes deban pertenecer a los colectivos del MLNV, ya que muchos de estos autores realizan sus acciones dentro de la violencia "mimética", realizan la acción por imitación y contagio.

Preferentemente sus objetivos son el mobiliario urbano: contenedores, papeleras, cabinas, barricadas, amenazas diversas, no obedeciendo a ninguna estrategia, utilizando como materiales para acometerlas los propios recogidos en los alrededores de donde se encuentran, desde la gasolina, a objetos contundentes, sprays ...

Perfil de joven borroka

Del conglomerado de características mencionadas para el conjunto de la KALE-BORROKA, podemos entresacar cuáles son comunes a cualquier miembro de estos grupos:

- Preferentemente varones.
- Dentro de un margen de edad entre los 16 y 26 años.
- Estudiante.
- Sin trabajo fijo, y caso de tenerlo con sueldos bajos.
- Vinculado políticamente a la organización juvenil "HAIKA".

La kale-borroka en Navarra

La Comunidad Foral de Navarra desgraciadamente también se encuentra afectada por este fenómeno, pero en la actualidad dentro de unos márgenes, que aunque no deseables, si son asumibles.

A pesar del alto nivel de vida del que se goza, con unos índices económicos muy positivos, la tercera a nivel nacional en renta per

cápita, detrás de Baleares y La Rioja, con un índice de paro de un 7,37 % dos puntos por debajo de la media nacional 9,11 % (octubre/00), para una población activa de 227.000 habitantes y un paro juvenil de un 16,54 % para menores de 25 años; no deja de presentar un alto grado de politización, entre su juventud, que llega a provocar situaciones de exclusión: comenzando desde la intolerancia, pasando por la estigmatización, la difamación, llegando hasta la marginación y privación de derechos, desembocando en actuaciones de ataque físico, agresión y hasta el asesinato.

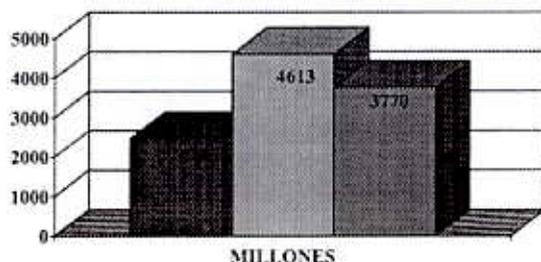
A pesar de los datos anteriores hay que indicar que prácticamente no existen situaciones de marginalidad extrema en la sociedad, no hay presencia de bandas juveniles, con una muy escasa violencia deportiva, asociada a actos de vandalismo, o de xenofobia, con una reducida presencia de okupas; todo ello gracias al bajo nivel de desempleo, los bajos índices de pobreza, alto nivel de renta y sobre todo al desarrollo de la protección social, encardinados en la preocupación del Gobierno de Navarra que se manifiesta en el "Plan de lucha 98/05" del mismo, donde se derivan medidas para intentar erradicar esa pequeña marginación, que aún existe.

Esta dualidad entre ausencia de marginalidad y politización de la juventud, desemboca en el fenómeno de la K-Borroka, cuyos efectos

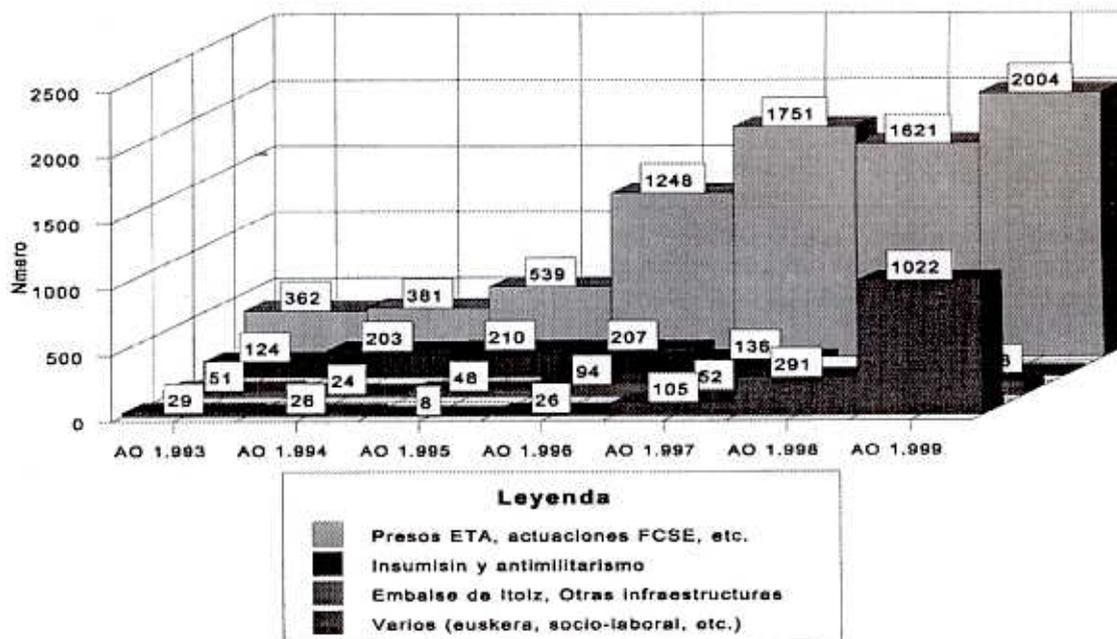
dentro de esta Comunidad llegaron a ser preocupante entre los años 1996 y 1997, con 229 y 219 acciones respectivamente en demarcación de la Guardia Civil.

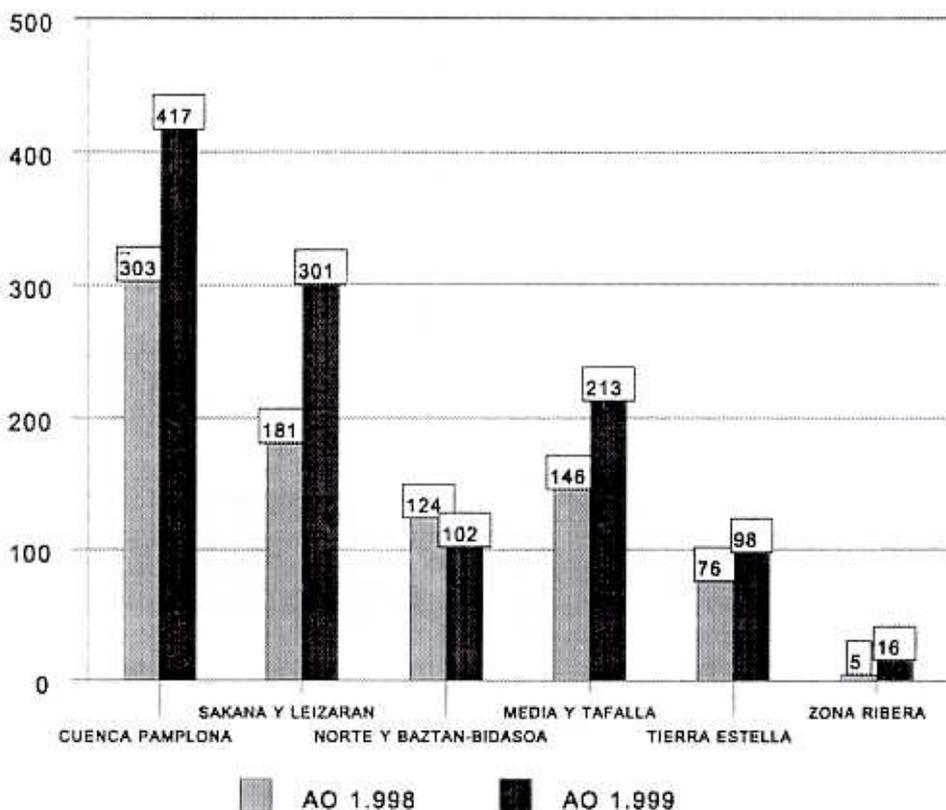
Extrayendo datos de fuentes periodísticas (vasco-press), vemos que los daños ocasionados entre los años 95 y 97, superaban de media los 3.000 millones pesetas, para el conjunto de las Comunidades Vasca y Navarra.

DAÑOS TOTALES NAVARRA-P.V.



Como anteriormente quedó reflejado las acciones de estos grupos muchas de ellas se enmarcaban o aprovechaban la celebración de manifestaciones para desembocar de forma seguida en actos de violencia callejera. Si éstas son muy numerosas, como ocurre dentro de esta Comunidad, las posibilidades de comisión de estos hechos se incrementan, muestra de ello son las estadísticas que se aprecian en el gráfico siguiente.





Un estudio por comarcas vemos claramente la influencia que sobre esta Comunidad ejerce el País Vasco, siendo prácticamente nula o irrisoria o inexistente las mismas al sur de la provincia.

RESPUESTAS DE LA GUARDIA CIVIL: "Operación ARALAR"

El incremento paulatino de actos enmarcados dentro de la violencia callejera, obligó a la Guardia Civil de Navarra a realizar una toma de conciencia, para atajar el grave problema de orden público que se estaba ocasionado en la Comunidad.

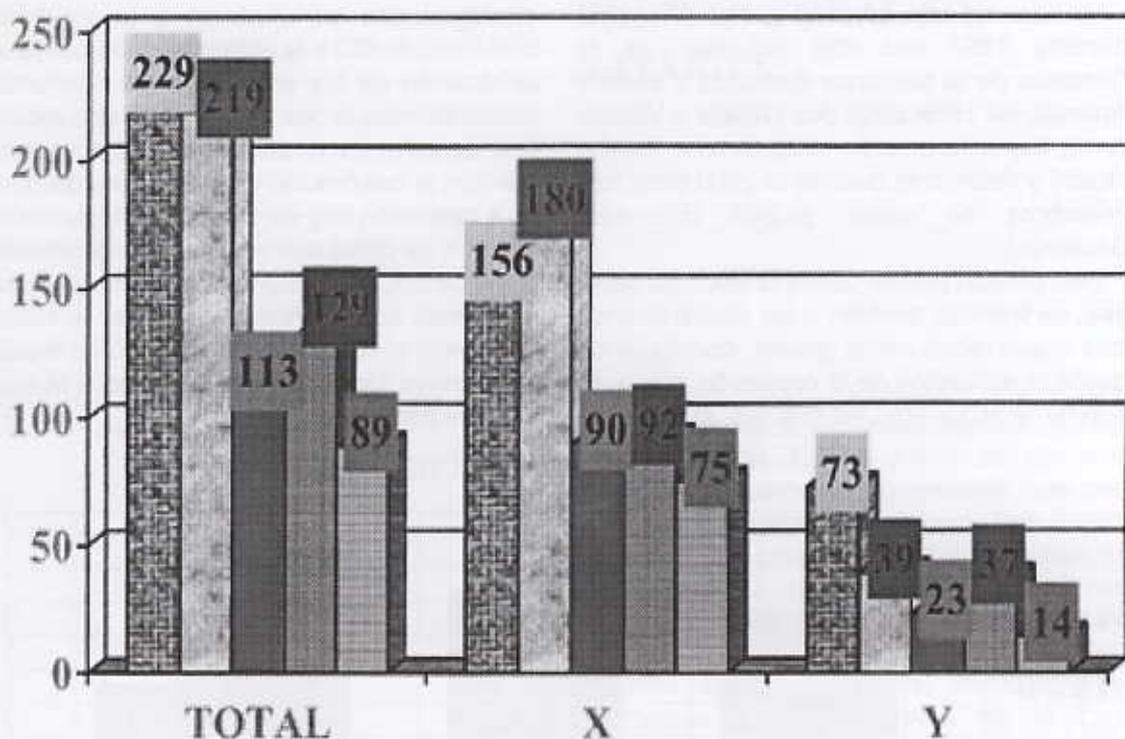
Con tal motivo por parte del Grupo de Información de la Comandancia se elaboró un Plan Parcial de Inteligencia, que se resume en grandes líneas en: identificación de los potenciales alteradores del orden público, posibles objetivos de sus acciones y movimientos de los colectivos en los que se encuentran inmersos los mismos.

Evidentemente la magnitud del problema

sobrepasaba las capacidades de personal y medios de la Comandancia, por lo que con el refuerzo consiguiente que se autorizó ante las peticiones formuladas, más la consiguiente especialización de los mismos, se configuró la "OPERACION ARALAR".

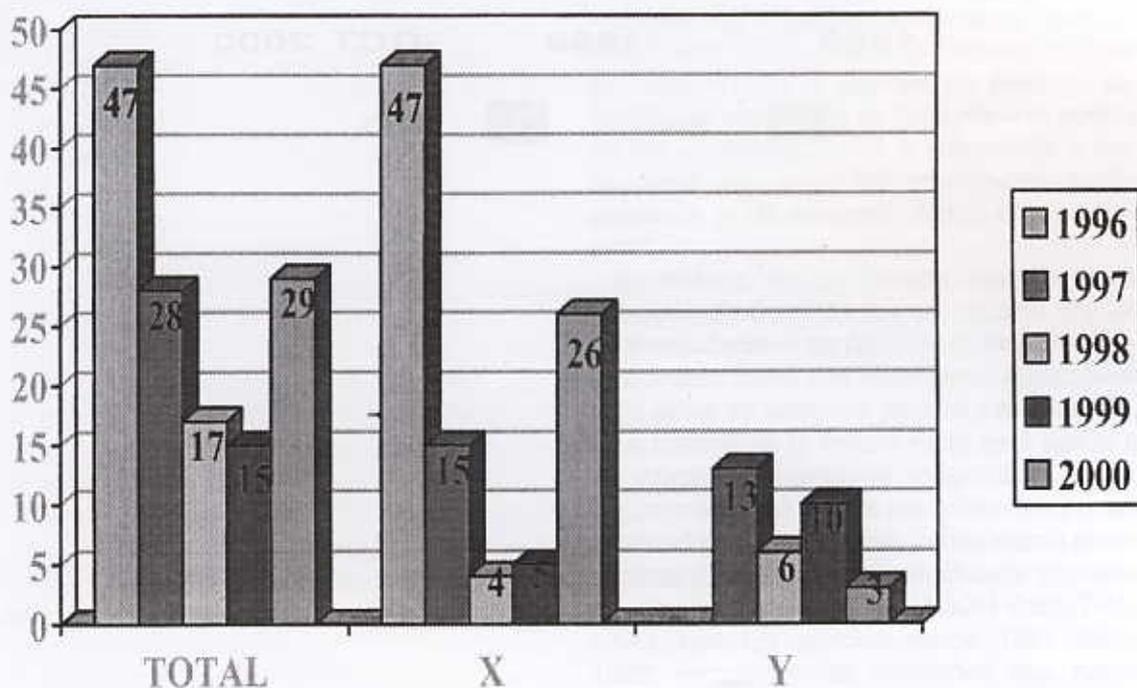
Dicha operación consiste a grandes rasgos en la disposición operativa de los diversos medios con los que cuenta la Comandancia, con el objetivo de atajar el desarrollo violento de las manifestaciones, evitar la comisión de actos de terrorismo urbano, y sobre todo propiciar la investigación de los mismos, pasando por la intervención de las distintas Unidades de la Guardia Civil en Navarra: desde Rural, Tráfico, Núcleo de Reserva, Policía Judicial, al Grupo Antiterrorista Rural y sobre todo con la investigación del Grupo de Información.

La aplicación de este dispositivo a partir de diciembre de 1996, han producido unos resultados considerablemente positivos. Muestra de ello es el gráfico que se adjunta, donde se puede observar que a partir de la aplicación de la Operación, se han reducido un 50 % los actos de sabotaje.



Esta reducción se ha conseguido gracias al volumen de detenciones practicadas, que con la consiguiente imputación judicial, por las pruebas aportadas en las diligencias poli-

ciales practicadas, se transformaban en internamientos en centros penitenciarios de los detenidos y en consecuencia reducción de las acciones.



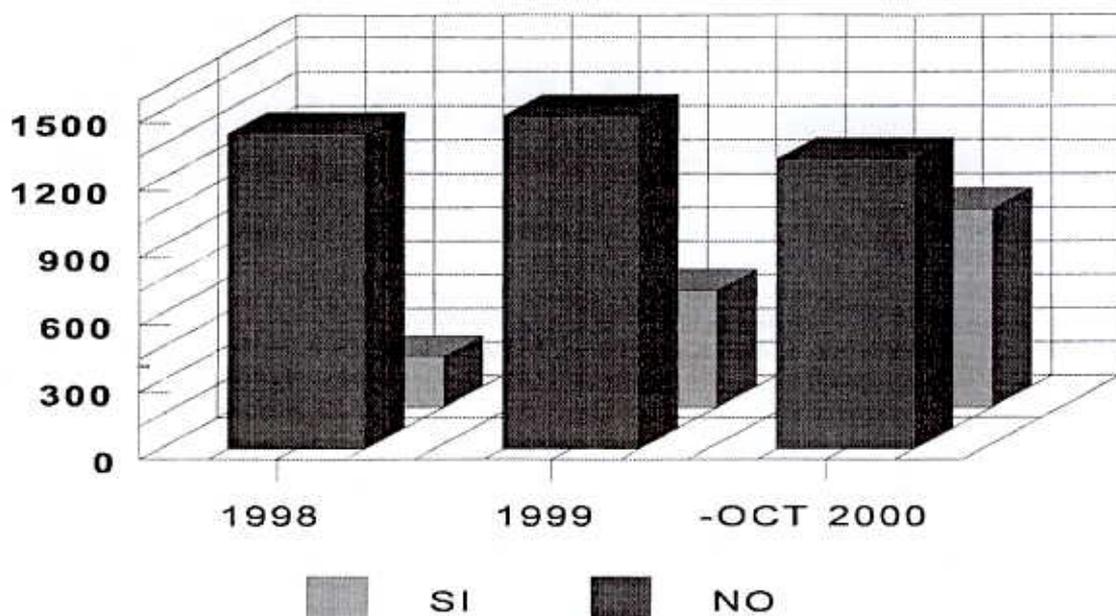
Muestra de ello son los taldes detenidos: durante 1997 dos que actuaban en la Comarca de la Barranta (Lakunza y Etxarri-Aranaz), en 1998 otros dos (Tafalla y Villabarra), tres más durante 1999 (Arbizu, Tafalla, Noain) y finalmente durante el 2000 otros tres miembros de estos grupos (Elizondo, Bacaicoa).

Esta presión policial contra la violencia callejera, se trasladó también a las movilizaciones que organizaban estos grupos, consiguiendo desde la aplicación de la operación, que aunque no se redujeran las mismas, sí al menos

conseguir que se ajustaran a la legalidad COMUNICANDO a la autoridad gubernativa la celebración de los actos, con las oportunas autorizaciones, lo que se tradujo en una reducción de los actos vandálicos que se ocasionaban con la celebración de las no autorizadas.

La operación hoy en día continúa, siendo la muestra de cómo con voluntad y una correcta planificación, se pueden atajar los distintos problemas que se nos plantean en el hacer diario, eso sí contando con el apoyo de todos, y en primer lugar el de la sociedad a la que siempre hemos servido.

CUADRO MOVILIZACIONES



POLICIA FORAL DE NAVARRA

JOSE IGNACIO SANCHEZ TRUEBA
Jefe de la Policía Foral de Navarra

EN este artículo se pretende ofrecer una imagen de la evolución histórica que ha llevado la Policía Foral de Navarra desde el momento de su creación allá por 1928 con el nombre de Cuerpos de Policías de Carreteras. La creación de un cuerpo policial propio para Navarra constituye una de las señas de identidad recogida por la Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y reconocida su particularidad en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

ANTECEDENTES, NACIMIENTO Y COMIENZOS

Aunque como tal se trata de una Institución moderna, los orígenes de la Policía Foral se remontan a 1928, cuando la Diputación Foral de Navarra crea el **Cuerpo de Policías de Carretera**, con objeto de *"atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas"*.

Se trataba de un Cuerpo adscrito a la Dirección de Caminos que en 1935 se unió al de Recaudadores de Arbitrios, si bien siempre funcionaron como dos secciones independientes a pesar de compartir jefatura y reglamento.

La historia de la Policía Foral está ligada a los avatares del gobierno navarro por conservar prerrogativas que le corresponden por su potestad foral. Entre éstas, la que afecta directamente al Cuerpo es la competencia en materia de VIGILANCIA Y SANCION DEL TRAFICO, que fue ejercida desde 1841 hasta 1939, heredando las facultades que había

tenido hasta entonces la antigua "Diputación del Reyno".

La cuestión del tráfico es, pues, el primer y más remoto ámbito de la Policía Foral. Esta competencia fue reconocida por la administración central mediante actos normativos expresos, como el artículo primero del Código de la Circulación, según quedó redactado en 1935. No faltaron, según revela Miguel Izu Beloso en su estudio "La Policía Foral de Navarra" (1991), como ha sucedido tantas veces en relación a facultades ejercidas por Navarra en virtud del régimen foral, ocasiones en que se dictaron por el Gobierno central actos o normas que ignoraban dichas facultades, pero de una manera o de otra Navarra, a través de su Diputación consiguió mantenerlas hasta 1959. En 1938 corrió el riesgo de perderlas, ya que por decreto del 13 de enero de ese año se atribuyó la función de sancionar las infracciones de tráfico a los Delegados de Orden Público de cada provincia; la Diputación Foral consultó con la Administración Central si ese decreto era aplicable a Navarra y por Orden de 29 de abril el Ministerio de Obras Públicas contestaba que efectivamente la competencia había pasado al Delegado de Orden Público también en Navarra. Sin embargo, esta medida tuvo claro carácter excepcional, y al finalizar la guerra civil, cuando las facultades ordinarias de sancionar las infracciones al Código de la Circulación recayeron de nuevo en las Jefaturas provinciales de Obras Públicas, la Dirección de Caminos de la Diputación Foral recuperó idénticas funciones. Poco después, mediante Decreto de diciembre de 1941 las facultades de sancionar las infracciones de tráfico se atribuyeron a los Gobernadores Civiles, ante lo cual la Diputación volvió a elevar consulta sobre su aplicación a Navarra, recibiendo por parte del Ministerio de la Gobernación la respuesta de que el citado Decreto no era de aplicación en Navarra, a la vista de lo dispuesto en el artículo primero del Código de la Circulación, y que la Diputación podía seguir ejerciendo sus funciones al respecto.

Hasta 1959 la vigilancia del tráfico es ejercida por el Cuerpo de Policías de Carreteras, y las infracciones en la misma materia sancionadas por la Diputación Foral a través del Director de Caminos. En la denuncia de esas

infracciones colaboraron tanto la Guardia Civil como la Policía Armada y de Tráfico, pero reconociéndose que se trataba de una competencia atribuida principalmente a la Diputación Foral.

Poco después y sobre esta base de la vigilancia del tráfico se irán añadiendo otras funciones, como la de vigilar los edificios dependientes del Gobierno de Navarra (Sección de *Protección de Edificios*) o la de proteger a las autoridades más representativas del Gobierno de Navarra (Sección de *Protección de Autoridades*).

El resto de secciones que componen el organigrama de Policía Foral (*Gabinete Técnico, Juego y Espectáculos, Protección Ecológica*) son más modernas, y se explicarán posteriormente.

REORGANIZACION DE LA POLICIA FORAL (1964)

En acuerdo de 11 de enero de 1963, al tiempo que la Diputación aprobaba los criterios de coordinación establecidos entre su Dirección de Caminos y la Jefatura de Tráfico, se encomendó a la citada Dirección la elaboración de un proyecto de **reorganización** del Cuerpo de Policía de Carreteras, aprobado con fecha de 4 de diciembre de 1964 (en 1999, pues, se cumplieron treinta y cinco años) y publicado en el Boletín Oficial de Navarra con fecha de 24 de febrero de 1965.

Las principales novedades de este acuerdo eran las siguientes:

1. Nueva denominación del Cuerpo, que pasa a denominarse **Policía Foral de Navarra**, en vez de Cuerpo de Policías de Carreteras.
2. Deja de estar integrado en la Dirección de Caminos, para depender directamente del Vicepresidente de Navarra y eliminándose cualquier relación con los Recaudadores de Arbitrios.
3. Amplía sus funciones:
 - Ordenación del tráfico y transporte en colaboración con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

- Aseguramiento del cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación, entre otras, disposiciones relativas a la Hacienda de Navarra y reglamentación fiscal, a urbanismo y red viaria, a Montes, Agricultura y Ganadería y a caza y pesca.
- Labores de policía administrativa y de cooperación con las autoridades locales y otras fuerzas de seguridad.
- Auxilio y ayuda a la población en situaciones de peligro o emergencia.

DESDE LA LEY DE AMEJORAMIENTO (1982) HASTA HOY

Tras muchos años sin apenas cambios, será con la nueva Constitución, el cambio de régimen político, la llegada de los estatutos de autonomía y la aprobación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuando la Policía Foral proseguirá en el desarrollo de sus funciones. Esta ley la considera como una policía autonómica representativa de Navarra y es de reseñar el artículo 51 que dice:

1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.

2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación".

En 1979 agentes de la Sección de **Protección de Edificios** comienzan a custodiar los edificios oficiales del Gobierno de Navarra y en 1980 se crea la Sección de **Protección de Autoridades**. En 1986, con la

asunción en exclusiva de la competencia en esta materia, nace la Sección de **Juego y Espectáculos** para controlar los aspectos relacionados con el juego (bingos, máquinas tragaperras y recreativas) y los espectáculos públicos y actividades recreativas, sobre todo taurinos (corridas de toros, encierros, novilladas, etc.).

A partir de 1987 comienza a ampliarse regularmente la plantilla de la Policía Foral (una primera Promoción implica un aumento de plantilla de 86 a 133 miembros), siendo al mismo tiempo su formación mucho más exigente y completa, sobre todo a raíz de la creación de la Escuela de Seguridad, sita en Beriáin, localidad cercana a Pamplona y dependiente del INAP (Instituto Navarro de Administración Pública).

Ese mismo año la Policía Foral cambia de imagen: sus uniformes grises son sustituidos por unos más modernos y funcionales en los que predominará el color rojo representativo de la bandera de Navarra.

De igual forma se mejoran los medios materiales (vehículos, motocicletas, etc.) y se identifican con los nuevos distintivos rojos.

Las llamadas urgentes a este Cuerpo son canalizadas a través del centro de coordinación operativa "SOS Navarra", dependiente del Servicio de Protección Civil, conocido como el **112**, número que se pretende sea único para todas las urgencias en la Comunidad Europea.

En el mismo año de 1987 la Policía Foral amplía sus funciones en materia de tráfico en un aspecto muy concreto: la misión de acompañar y dar protección a las **carreras ciclistas** y otras pruebas deportivas, que pasaba a ser una competencia exclusiva transferida por parte del Estado al Gobierno de Navarra.

En 1987 nace el SPF (**Sindicato de Policía Foral**), primera organización sindical surgida dentro del Cuerpo, y que al poco tiempo de su creación logró una afiliación del 95 por 100 de la plantilla. Hoy sigue siendo el sindicato más representativo con 9 delegados, seguido por CCOO (2 delegados) y ELA (2 delegados), según datos de los últimos comicios.

En 1990 se crea la Sección de **Protección Ecológica**, unidad que vela, entre otras funciones, por la protección de los espacios naturales y resto de funciones relacionadas con el

medio ambiente (control de caza, pesca, vertidos, incendios forestales, acampadas, etc.).

Desde el mes de abril del año 2000, Policía Foral desarrolla en la Audiencia Provincial de Navarra el servicio de **control y custodia**, como consecuencia del traspaso a Navarra de las competencias en materia de Justicia.

En la actualidad, tras el ingreso de la XII Promoción, la Policía Foral está compuesta por 585 agentes y un Jefe, estando además en marcha la construcción y despliegue de la futura comisaría de Tudela.

ORGANIGRAMA, SECCIONES Y FUNCIONES DE LA POLICIA FORAL

Además de las seis secciones, en la Policía Foral se establece un organigrama de mandos que se resume en las siguientes categorías:

- Un Jefe de la Policía Foral de Navarra.
- 5 Oficiales.
- 74 Sargentos.
- 103 Cabos.
- 403 Policías.

1. Gabinete Técnico:

El personal adscrito a esta sección realiza funciones de tipo general necesarias para ase-

gurar el funcionamiento del resto de secciones: apoyo técnico, coordinación de recursos materiales y técnicos, uniformidad, equipación, armamento, fotografía, planimetría, archivo, base de datos, transmisiones, galería de tiro, relaciones con los medios de comunicación, informática, planificación y seguridad, etcétera.

Aquí se incluye el Centro de Mando y Coordinación (CMC) de la Policía Foral, con dos terminales del centro de coordinación de urgencias SOS Navarra (112) en nuestra Base para gestionar todo tipo de asuntos de ámbito policial.

Unidad de Investigación y Denuncias: compuesta por policías que trabajan en la recogida de denuncias, policía asistencial (protección y asistencia social), temas de violencia doméstica, protección y reforma de menores, malos tratos, investigación de delitos, colaboración con fiscalía, etc.

Se trata del embrión o antecedente de lo que en un futuro próximo, con el previsible cambio de la Ley de Policías de Navarra, será la nueva Sección de Policía Judicial de la Policía Foral.

2. Tráfico:

- Vigilancia y ordenación del Tráfico y Transporte en vías públicas.



- Denuncia de las infracciones de tráfico y materia de transportes.
- Vigilancia de espacios públicos, control de concentraciones humanas.
- Ejecución forzosa de actos dictados respecto a las citadas materias.
- Auxilio y protección de personas/bienes en casos de peligro o accidente.
- Protección de pruebas deportivas, principalmente ciclistas.

3. Protección de Edificios:

- Vigilancia y custodia permanente de los edificios e instalaciones de las instituciones de la Comunidad Foral que se determinen por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.
- El control de acceso a los edificios e instalaciones mencionados en el apartado anterior, así como a los que en cada momento se señalen por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

4. Protección de Autoridades:

La Sección de Protección de Autoridades ejercerá las funciones de escolta y protección de las autoridades que en cada caso se determinen por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

5. Protección Ecológica:

- Vigilancia y protección de los espacios y recursos naturales.
- Denuncias de infracciones contra medio ambiente.
- Inspección del cumplimiento normativo en materia medioambiental y de conservación de la naturaleza.
- También otras funciones derivadas de su ámbito, como control de vertidos, acampadas, granjas, pesca, caza, investigación de incendios forestales, etc.

6. Juego y Espectáculos:

- Inspección de actividades de juego (bingos, máquinas recreativas), espectáculos públicos (control de ruidos) y actividades recreativas.

- Actuación como Delegados de la Autoridad y auxiliares en todo tipo de espectáculos taurinos (corridas de toros, novilladas, encierros, etc.).
- Denuncia de infracciones cometidas en estas materias.
- Ejecución forzosa de sanciones que se adopten en estas materias.

5. La Policía Foral ante el reto del futuro.

Como se puede observar por las breves pinceladas ofrecidas en este artículo, la Comunidad Foral de Navarra no es excluyente en materia policial, sino integradora y colaboradora, destacando la buena sintonía con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La misión de todos nosotros está perfectamente definida en nuestra Constitución y se resume en servir al ciudadano y hacerlo de manera rápida y eficaz, independientemente del color del uniforme.

Este espíritu de compañerismo se alimenta por las frecuentes relaciones que sostienen diariamente los diferentes cuerpos que trabajamos en Navarra y cuyas relaciones empiezan ya en la academia de los alumnos de Policía Foral que completan su ciclo formativo en la Academia de Tráfico de la Guardia Civil en Mérida y en la Academia de Formación del Cuerpo Nacional de Policía de Avila.

Hablar de futuro puede ser aventurado y arriesgado, ya que a fecha de redactar este breve artículo, se está debatiendo en la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior del Parlamento de Navarra una nueva Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra que posibilite actualizar y modernizar la actual Ley Foral del año 1987 para adaptarnos a los factores evolutivos de la sociedad a la que servimos.

Bajo mi punto de vista creo que lo que sí reflejará esa nueva Ley Foral será la creación de los empleos de Inspector y Subinspector que se encuadrarían entre el Oficial (categoría de mayor rango) y el de Sargento; la creación de las Unidades de Policía Judicial (que la actual Ley Foral ya lo refleja dentro de nuestras funciones) y posibles soluciones a la problemática apuntada en las propuestas del Plan Director de Organización y Funciones de

la Policía Foral de Navarra (aprobado por el Parlamento de Navarra el 28 de junio de 1994) como desarrollos de mecanismos de coordinación, estructura organizativa, despliegue, estatuto de los miembros de la Policía Foral...

Para finalizar puedo asegurar que en la Comunidad Foral de Navarra siempre se sumarán los esfuerzos de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para "garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

LA FUNCION DE POLICIA JUDICIAL

FELIX BLAZQUEZ GONZALEZ

Comandante de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

I. INTRODUCCION

La Policía Judicial (1) ha sido objeto, a partir de nuestra Constitución, de un amplio debate. Los comentarios que se van a verter en este artículo son producto de nuestro particular análisis. Estamos convencidos de que en esta materia no se pueden realizar afirmaciones rotundas. El dinamismo en el que nos encontramos hace necesario contemplar la realidad desde una perspectiva amplia, en donde tengan cabida todo tipo de opiniones.

El estudio de la Policía Judicial puede realizarse, a nuestro juicio, desde dos puntos de vista: el formal, que afecta a los elementos constitutivos de esta Institución y, el material, que se refiere a su actividad –diligencia de entrada y registro, intervención telefónica, etc.–. En las siguientes líneas se abordará, exclusivamente, el aspecto formal de la Policía Judicial.

Comenzaremos haciendo una breve referencia a sus antecedentes próximos, no tanto por su dimensión histórica, sino por su influencia en la actual configuración de la Policía Judicial; posteriormente, abordaremos la nueva posición constitucional de la Policía Judicial y, por último, pasaremos revista a los modelos policial y procesal, lo que nos servirá para situar la realidad de la Policía Judicial.

Los datos anteriores nos permitirán analizar pormenorizadamente los problemas que padece la Policía Judicial, particularmente, en relación a su composición, dependencia y coordinación.

La última parte la dedicaremos a esbozar las líneas de un nuevo factor que está afectando a los Cuerpos policiales y, especialmente, a la Policía Judicial: la cooperación policial internacional.

II. ANTECEDENTES

La Policía Judicial actual parte, fundamentalmente, de la nueva visión que se tiene de esta Institución a partir del artículo 126 CE. Los antecedentes arrancan con el nacimiento del modelo policial, a principios del siglo XIX, y se van a extender hasta la promulgación de nuestra actual Constitución.

1. LOS CUERPOS POLICIALES

El modelo policial español nace por una influencia directa del modelo francés, que se caracterizará por la creación de Cuerpos policiales fuertemente jerarquizados y, algunos, como la Gendarmería, de naturaleza militar. De esta época data, igualmente, la creación en Francia de la figura del Procurador del Rey, al que se le adscribirán agentes policiales distintos a los de la policía general, y que pudiera ser considerado como un antecedente lejano de la Policía Judicial.

El modelo se consolida en la primera mitad del siglo XIX con la creación de la Policía (1824), los Carabineros de Costas y Fronteras (1829) y la Guardia Civil (1844). El nacimiento de la Policía fracasó al poco de su nacimiento, entre otros motivos, al concebirse como un instrumento del Poder y por la gran oposición que ejercería la Iglesia, Judicatura y Militares. Por su parte el Cuerpo de Carabineros se concibió como una fuerza especial, separada del Ejército, que dependía del Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda. Después de la guerra civil (1936-1939) se integraría en la Guardia Civil. Por último, la Guardia Civil nace como un Cuerpo especial, compuesto por Fuerzas de Infantería y Caballería, que bajo la dependencia de los Ministros de Gobernación y Guerra, desarrollaría, entre otras, las funciones de prevención y represión de los delitos.

A lo largo del siglo XIX la Policía se va a caracterizar por constantes reestructuraciones. A finales del siglo XIX la Guardia Civil se consolida, su plantilla inicial de 5.501 pasa a 18.970 guardias civiles, mientras que el Cuerpo de Vigilancia sólo contaba en torno a los 1.000 agentes y el Cuerpo de Seguridad con 3.000 agentes.

Desde el punto de vista de Policía Judicial merece hacer una especial referencia a la creación, en 1896, del Cuerpo de Policía Judicial de Madrid y Barcelona. La novedad es que nace al margen de los Cuerpos policiales tradicionales, así como su dependencia que sería exclusiva del Ministro de Gracia y Justicia. Su misión, derivada del incremento de las actividades anarquistas, era la de descubrir y perseguir los delitos que se cometieran por medio de explosivos. En contra de lo que podría pensarse, su naturaleza fue militar, entre otros motivos, porque la competencia para conocer los delitos que investigaban residía en los órganos jurisdiccionales militares. Su actividad fue limitada, integrándose en el Cuerpo de Vigilancia en 1906.

La actividad de los Cuerpos policiales en el siglo XX estará marcada por la evolución de los avances tecnológicos, lo que llevará a su especialización, particularmente, en la Policía.

Por último, en el período de transición (1975-1978), el protagonismo de la Guardia Civil decayó en favor de la Policía. La Ley 55/78 de la Policía, de gran influencia en la actual redacción de la LOFCS, se caracterizará por la relegación de la Guardia Civil a funciones meramente preventivas y a las primeras fases de la investigación.

2. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Al margen del nacimiento del modelo policial que hemos descrito en el punto anterior, para conocer la actual concepción de la Policía Judicial hemos de partir de la realidad en la que se encontraba la Administración de Justicia en el siglo XIX.

En esta época no existía diferencia clara entre funciones judiciales y gubernativas. A lo largo de este siglo comienza su delimitación: en 1834 las provincias se subdividen en partidos judiciales y en 1835 se aprueba el Reglamento provisional para la Administración de Justicia. Este último dispondrá que los Alcaldes y Tenientes de Alcaldes, ante la existencia de un delito o delincuente, deberán formar las primeras diligencias y arrestar a los reos. Igualmente deberán entregar lo actuado a los Jueces Letrados de Primera Instancia, correspondiendo a éstos, ante la existencia de un delito en el que fueran competentes —no

tenemos que olvidar las múltiples jurisdicciones que existían en esa época—, su persecución y castigo, así como la parte de policía judicial que las leyes y reglamentos les atribuyeron (2).

Pero el hito más importante, desde el punto de vista procesal, será la regulación de la Policía Judicial en el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1882. Nos llama la atención la concepción de una Policía Judicial totalmente "tutelada" por Jueces y Fiscales y sin apenas autonomía para la realización de su actividad. Ello sólo es explicable por la falta de confianza de los que hasta entonces habían desarrollado las funciones de auxilio a Jueces y Fiscales: lo que explica el protagonismo absoluto del Juez de Instrucción. Lo lamentable que ese espíritu y, lo que es más importante, la regulación de la Policía Judicial en la LECrim apenas ha sufrido cambios sustanciales desde esa fecha (3).

III. NUEVA REALIDAD NORMATIVA

La situación de la Policía Judicial actual tiene su arranque, como hemos dicho, en la Constitución de 1978 (CE), al establecer, por un lado, que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades (Art. 104 CE); y a la Policía Judicial, bajo la dependencia de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, la averiguación del delito y el descubrimiento y aseguramiento del delincuente (Art. 126 CE).

La inclusión de la Policía Judicial en la Constitución, sin duda por influencia de la Constitución italiana, rompe, o al menos debería haber roto, su posición tradicional. La voluntad del constituyente parece que era conectar a la Policía Judicial con el Poder Judicial, de hecho el artículo 126 CE se encuentra en el Título VI —Poder Judicial—, y el artículo 104 CE en el Título IV —Gobierno y Administración.

El desarrollo normativo del artículo 126 CE no se va a establecer en una norma específica, sino que se va a llevar a efecto de forma fragmentaria. El marco general que determinará el alcance de la Policía Judicial se llevará a efecto en la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio,

del Poder Judicial (arts. 443 al 446 LOPJ) y, en menor medida, en la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 29 al 36 LOFCS).

Los elementos más importantes de la regulación anterior son:

- La actividad de la Policía Judicial pasa a ser considerada, de la mera especialización, a una función.
- Se conciben dos modalidades de Policía Judicial: la genérica, que puede ser desarrollada por todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la específica, que alcanza, exclusivamente, a los componentes de las Unidades Orgánicas.
- Se regula la doble dependencia de la Policía Judicial: funcional de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y orgánica del Ministerio del Interior.
- Se pretende elevar el valor de la actividad de la Policía Judicial, a través de la creación de la figura del "Comisionado" (4).

Con carácter reglamentario se dicta el Real Decreto 769/87, de 19 de junio, de Policía Judicial (RDPJ), que establecerá lo siguiente:

- Estructura las Unidades de Policía Judicial.
- Profundiza sobre la dependencia funcional.
- Recoge los principios y formas de actuación de sus componentes.
- Introduce la dirección del Ministerio Fiscal en las investigaciones preprocesales.
- Establece los órganos de coordinación propios para la Policía Judicial.

La regulación anterior va a afectar, fundamentalmente, a los aspectos "orgánicos" de la Policía Judicial, pero los "funcionales" seguirán rigiéndose por la LECrim. Las únicas reformas formales se introducirán en la Ley 3/67, de 8 de abril, de los delitos derivados de los accidentes de circulación, al incluir como parte de la Policía Judicial al personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico encargado de la investigación técnica de los accidentes de vehículos a motor.

La Ley 3/67 sí va a tener un mayor alcance en el modelo procesal, ya que rompe el modelo acusatorio, al otorgar funciones instructoras y decisorias a un mismo órgano judicial. Esta ruptura se vería agravada tras la aprobación, años más tarde, de la Ley Orgánica 10/80, de 11 noviembre, de enjuiciamiento oral de los delitos dolosos, menos graves y flagrantes. La vuelta al sistema acusatorio vendría de la mano del Tribunal Constitucional en su STC núm. 145/88, de 12 de julio.

IV. MODELO POLICIAL

El análisis del modelo policial nos va a dar una perspectiva orgánica de lo que es la Policía Judicial. No hay que olvidar que la Policía Judicial es una especialidad más de los Cuerpos policiales, por lo que es necesario conocer su situación y, lo que es más importante, el devenir futuro del modelo policial (5).

La piedra angular sobre la que va a pivotar el modelo se encuentra en el artículo 149.1.29 CE, al establecer que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, pero añade la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan crear policías dentro del marco de una Ley Orgánica.

En el período comprendido entre 1978 y 1986 –año de aprobación de la LOFCS– las Comunidades Autónomas del País Vasco y, en menor medida, Cataluña y Navarra crearían o potenciarían unos Cuerpos policiales propios, tomando como fuente normativa sus Estatutos. La no existencia de un marco posibilitaría la creación de modelos policiales específicos. El propio Tribunal Constitucional en la STC núm. 117/84, de 5 de diciembre tendría que señalar que la seguridad pública es un materia compartida, en donde el Estado mantiene, exclusivamente, la competencia sobre el aspecto material, correspondiendo a las Comunidades Autónomas decidir sobre el aspecto orgánico, que se desarrolla precisamente a través de la creación y dirección de las Policías Autónomas.

La LOFCS lo único que hace es reconocer las situaciones de hecho creadas en las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Navarra. Con el fin de que este modelo no se

extendiera, la LOFCS posibilita que el resto de las Comunidades, hayan previsto o no en sus Estatutos de Autonomía la creación de Policías Autónomas –Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias– puedan adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía. En los últimos años prácticamente todos los Estatutos han modificado su articulado para acceder de una u otra manera al modelo policial. La posibilidad de adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía ha sido materializada en las Comunidades de: Cantabria (Ley Orgánica 11/98, de 30 de diciembre), La Rioja (Ley Orgánica 2/99, de 7 de enero), Murcia (Ley Orgánica 1/98, de 15 de junio), Aragón (Ley Orgánica 6/94, de 24 de marzo), Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 3/97, de 3 de julio), Extremadura (Ley Orgánica 12/99, de 6 de mayo), Castilla y León (Ley Orgánica 4/99, de 8 de enero). Por su parte las Comunidades de las Islas Baleares y Madrid no se pronuncian en esta materia; si bien esta última Comunidad ha suscrito un Acuerdo con el Ministerio del Interior para que la Guardia Civil se haga cargo de la vigilancia de sus edificios públicos (Resolución de 4 de diciembre de 1996 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior). Por último, la Comunidad de Asturias ha optado por la posibilidad de crear su propia Policía Autónoma (Ley Orgánica 1/99, de 5 de enero).

El desarrollo alcanzado por las Autonomías ha desbordado las previsiones del legislador de la LOFCS. Las Comunidades mantienen una pugna constante con el Gobierno de la Nación por ampliar las competencias en materia de seguridad pública. La dificultad radica en que los modelos del País Vasco y Cataluña son una referencia que en cualquier momento se pueden exportar al resto de las Comunidades. El problema de la creación de Cuerpos propios no es tanto jurídico, como de voluntad política (6). Bastaría modificar los Estatutos o que el Gobierno de la Nación hiciera una transferencia, en base al artículo 150.2 CE, para que la creación de Cuerpos policiales propios fuera una realidad en todas las Comunidades (7).

Esta situación nos permite decir no que no existe un modelo, ni tan siquiera un proyecto. Lo que realmente necesitamos es que se defina uno determinado y que se arbitren las

medidas de coordinación necesarias para su armonización. En la actualidad el esfuerzo policial dista mucho de la eficiencia que se exige a las Administraciones Públicas (8).

V. MODELO PROCESAL

Dentro de este punto abordaremos, no tanto el ordenamiento procesal, como la situación general del modelo procesal. En principio señalaremos que si la situación en el modelo policial podemos calificarla de confusa, otro tanto podemos decir del modelo procesal.

Como hemos apuntado anteriormente, la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la LO 10/80, provocaría la vuelta del sistema tradicional acusatorio. La STC 145/88 daría lugar a la LO 7/88, de 28 de diciembre, de creación de los Juzgados de lo Penal. Una de las novedades más importantes, en orden a la instrucción, es la potenciación del Ministerio Fiscal:

"Cuando el Ministerio Fiscal tenga noticia de un hecho aparentemente delictivo, bien directamente o por serle presentada denuncia o atestado practicará él mismo u ordenará a la Policía Judicial que practique las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho..." (Art. 785 bis.1 LECrim) (9).

La potenciación del Ministerio Fiscal volvería a estar presente en la LO 5/95, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (10).

Al hilo de esta tendencia, el RDPJ va a profundizar al establecer lo siguiente:

"Cuando los funcionarios de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial realicen diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, pero con carácter previo a la apertura de la correspondiente actuación judicial, actuarán bajo la dependencia del Ministerio Fiscal. A tal efecto, darán cuenta de sus investigaciones a la Fiscalía correspondiente que, en

cualquier momento, podrá hacerse cargo de la dirección de aquéllas, en cuyo caso los miembros de la Policía Judicial actuarán bajo su dependencia directa y practicarán sin demora las diligencias que el Fiscal les encomiende para la averiguación del delito y el descubrimiento y aseguramiento del delincuente" (Art. 20 RDPJ).

La voluntad de otorgar mayor protagonismo al Ministerio Fiscal se detecta, igualmente, en la creación de las Fiscalías Especiales para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas (Ley 5/88, de 24 de marzo) y para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción (Ley 10/95, de 24 de abril). Un efecto de su creación sería la adscripción de Unidades de Policía Judicial a la Fiscalías Especiales.

Desde el punto de vista doctrinal, podríamos argumentar ventajas e inconvenientes de la nueva posición del Ministerio Fiscal. Las ventajas más importantes, entre otras, son: la simplificación del proceso, la mayor eficacia y la adecuación de nuestro modelo procesal al resto de los países de nuestro entorno. Entre los inconvenientes se destacan la falta de la tan deseada independencia del Ministerio Fiscal respecto del Poder Ejecutivo y la necesidad de modificar nuestro sistema procesal (11).

Por último, desde el punto de vista de los componentes de la Policía Judicial, lo esencial no es quien dirija la actividad de investigación-instrucción, sino en la necesidad de que realmente exista una figura que dirija "técnicamente" su actividad.

VI. PROBLEMAS DERIVADOS DE SU ACTUAL CONFIGURACION

La realidad es que la regulación de la Policía Judicial se encuentra, por una lado, en la normativa derivada del artículo 126 CE y, por otro, en la LECrim.

Los puntos más conflictivos de esta doble regulación atañen, fundamentalmente, a su composición, dependencia y coordinación.

1. COMPOSICION

El art. 283 LECrim enumera una relación abierta de Autoridades y agentes que forman parte de la Policía Judicial. Este elenco de personas supondría, a finales del siglo pasado, un auxilio estimable a la actividad que como "policía judicial" desarrollaban, como tal, los Jueces de Instrucción (12).

Al margen de que esa enumeración ha ido perdiendo vigencia con el tiempo, la normativa derivada del artículo 126 CE va a limitar la condición de Policía Judicial a las FCS (Art. 443 LOPJ). Esta clara contradicción de nuestra Ley Procesal con la LOPJ tendría una fácil solución con la modificación del artículo 283 LECrim, lo que no llegamos a entender son los motivos por los que el legislador no ha introducido esta reforma.

Por otro lado, dentro de las FCS, debemos distinguir los Cuerpos policiales que forman parte de las FCSE, es decir, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, del resto de las FCS -Policías Autónomas y Policías Locales.

En principio todos los componentes de las FCS tienen la condición de Policía Judicial, el problema es determinar su alcance, es decir, si las facultades se extienden de la misma manera a todos sus integrantes. La LOFCS va a establecer dos modalidades de Policía Judicial: la genérica y la específica. La genérica, en la que se incluyen todos los componentes de las FCS, y la específica, en donde se encuadra, exclusivamente, el personal de las Unidades de Policía Judicial de las FCSE:

"1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulen en el presente capítulo.

2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las FCSE el personal de policía de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales" (Art. 29 LOFCS).

La regulación anterior daría lugar a que una parte de la doctrina se manifestara en contra de que fuera de las FCSE no cabía hablar de

la Policía Judicial específica. Este análisis sería muy simplista si no analizamos otras fuentes normativas y, particularmente, los Estatutos de Autonomía. Por lo que se refiere al País Vasco y Cataluña los artículos 17 y 13, respectivamente, posibilitaron la creación o potenciación de Cuerpos policiales propios. Además los Acuerdos de Delimitación de Servicios suscritos por los Gobiernos de estas Comunidades y el de la Nación supusieron un respaldo de las Policías Autónomas. La regulación como Policía Judicial específica quedaría plasmada en la Ley del País Vasco 4/92, de 17 de julio, de la Policía del País Vasco y en la Ley de Cataluña 10/94, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad (Mozos de Escuadra) (13).

Por lo que se refiere a la Policía Foral de Navarra, su desarrollo ha sido diferente a los anteriores Cuerpos policiales, pero el Plan director de organización y funciones de la Policía Foral, aprobado por el Parlamento de Navarra en el mes de junio de 1994, posibilitó, igualmente, la creación de Unidades de Policía Judicial en el seno de este Cuerpo policial.

Una de las consecuencias de la falta de correlación normativa en la LECrim es que algunos componentes de las Policías Autónomas, bajo la condición de Policía Judicial, actúan fuera de sus Comunidades, en algunas ocasiones amparados por órdenes de Autoridades Judiciales, lo que supone enturbiar aún más nuestro confuso modelo policial.

Por otro lado, los Cuerpos de Policía Local, mantienen el carácter "colaborador", como Policía Judicial, de las FCSE, pero en realidad su actividad es mucho mayor que el reflejado en la LOFCS, lo que exigirá una mayor clarificación en una futura reforma de esta norma.

Por último, el determinar el alcance de la actividad de las distintas FCS resulta muy difícil, pero resulta necesario. En el derecho comparado, como por ejemplo en Francia, la solución ha venido a dar un protagonismo distinto a los distintos Cuerpos policiales.

2. DEPENDENCIA

a) El sistema de doble dependencia.

La dependencia es uno de los temas claves para conocer el grado de funcionamiento de la

Policía Judicial. Como se ha indicado, la Policía Judicial está sujeta al sistema de doble dependencia: orgánica y funcional. La dependencia orgánica es la existente entre los componentes de la Policía Judicial y sus superiores jerárquicos; mientras que la dependencia funcional se da entre los primeros y las Autoridades Judiciales y Ministerio Fiscal.

Existe el peligro de creer que ambas dependencias tienen la misma naturaleza. Lejos de ello la dependencia orgánica es la propia de cualquier organización y, en consecuencia, está sujeta al principio de jerarquía —que tiene su manifestación en los correspondientes regímenes disciplinarios—. Por contra, la dependencia funcional tiene un contenido más limitado, no existe el concepto de organización, y si unas facultades de dirección de las Autoridades Judiciales y el Ministerio Fiscal sobre los funcionarios de Policía Judicial que tengan adscritos.

Se ha discutido mucho sobre las ventajas e inconvenientes de la existencia de la doble dependencia. El legislador ha dejado claro que quiere, al igual que los países de nuestro entorno, el sistema de doble dependencia: si bien la dependencia funcional única de Jueces y Fiscales reforzaría el carácter "judicial" de la Policía Judicial, también lo es que ello tendría muchos inconvenientes por la necesidad de solventar los problemas descritos: crisis del modelo policial, falta de un modelo procesal adecuado, etc., así como otros nuevos: dificultad material de adscribir a todos los Jueces y Fiscales Unidades de Policía Judicial, elevado coste, etc.

A nuestro juicio, lo más importante no es la existencia de la doble dependencia, sino que la dependencia orgánica no interfiera en la dependencia funcional, o si se quiere de otra manera, que las autoridades administrativas no puedan influir en la actividad desarrollada por la Policía Judicial.

b) El contenido de la dependencia funcional.

En principio, la dependencia funcional supone una subordinación, que se manifiesta en la posibilidad que tienen los Jueces y Fiscales de impartir órdenes —directrices, auxi-

lios, requerimientos...— a los componentes de la Policía Judicial (14).

Además de la potestad directiva de Jueces y Fiscales, la subordinación engloba la dación de cuenta: la obligación que tiene la Policía Judicial de participar a Jueces y Fiscales de los delitos de los que tuviera conocimiento (15).

Tanto la potestad directiva, como la dación de cuenta están a salvo de cualquier interferencia de la dependencia orgánica. De no ser así los funcionarios de Policía Judicial o sus superiores jerárquicos podrían incurrir en responsabilidades penales.

Por otro lado, ha sido muy discutida por la doctrina la posibilidad de que Jueces y Fiscales puedan ejercer la potestad disciplinaria sobre el personal que tengan adscrito. El artículo 35.1.d LOFCS deja claro que la única posibilidad que tienen es la de instarla, si bien cuando se inicia un expediente disciplinario por hechos relacionados con una investigación concreta, el Juez o Ministerio Fiscal de quien dependa el expedientado podrá remitir informe al instructor, debiendo comunicar éste —o en su caso, las autoridades administrativas correspondientes— la resolución recaída. Aunque pudiera pensarse que esta regulación de mínimos pudiera amenazar la dependencia funcional, en el orden real, apenas ha tenido repercusión.

c) Principios del personal de la Policía Judicial.

Los componentes de la Policía Judicial están sujetos a los mismos principios que el resto de las FCS, pero además, y teniendo en cuenta su función, establecen los siguientes: exclusividad, prohibición de remoción, carácter permanente y reserva en sus actuaciones.

El respeto de estos principios supone una salvaguarda de la dependencia funcional. De los principios citados queremos destacar, por su importancia, el de la exclusividad. La LOPJ dispone que, en ningún caso, podrán encomendarse a los miembros de las Unidades de Policía Judicial la práctica de actuaciones que no sean las propias de su función o derivadas de ésta (Art. 445.2 LOPJ), este principio se rompería, un año más tarde, en la LOFCS al establecer que:

"Los funcionarios adscritos a las Unidades de Policía Judicial desempeñarán esa función con carácter exclusivo, sin perjuicio de que puedan desarrollar también las misiones de prevención de la delincuencia y demás que se les encomienden, cuando las circunstancias lo requieran de entre las correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" (Art. 33 LOFCS).

Como se observa la actual redacción puede romper la dependencia funcional. Desconocemos la intención del legislador con la redacción de este artículo, pero estamos seguros que no tuvo en cuenta los graves problemas de personal y material de las Unidades de Policía Judicial, siendo preciso su reforma y que se vuelva a la redacción del citado artículo 445.2 LOPJ.

No obstante las críticas anteriores, creemos que la dependencia orgánica no supone una amenaza a la dependencia funcional. Ello no significa que se siga reforzando la dependencia funcional, y en este sentido, existirá una mayor garantía en la medida que se profundice en la adscripción de Unidades de Policía Judicial a Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal (16).

3. COORDINACION

Como consecuencia de la descentralización del modelo policial el legislador de la LOFCS diseñó un sistema de coordinación en el que pudieran participar todas las Administraciones implicadas —central, autonómica y local—. Frente a este sistema de coordinación general, el RDPJ establecería un sistema de coordinación específico para regular las Unidades de Policía Judicial.

Con carácter general, la LOFCS crea el Consejo de Política de Seguridad, las Juntas de Seguridad de las Comunidades Autónomas y las Juntas Locales de Seguridad. A excepción de algunas Juntas de Seguridad Local, el resto de los órganos sólo han tenido un carácter testimonial; lo que demuestra la urgencia de modificar la LOFCS. En una futura reforma se debe contemplar, al menos, la realidad de las Policías Autónomas y Locales y los cam-

bios derivados de la cooperación policial internacional (17).

Por lo que respecta a la coordinación de la Policía Judicial, el RDPJ establece dos niveles: central y periférico. El nivel central está representado por la Comisión Nacional y el periférico por las Comisiones Provinciales de Coordinación de Policía Judicial. La función de estos órganos es conformar un sistema de coordinación y dirección unitaria para aquellas investigaciones criminales que desbordan el ámbito territorial de un solo órgano, así como armonizar las directrices que deban impartirse a las Unidades de Policía Judicial (Art. 31 RDPJ).

La Comisión Nacional tendría su primera reunión el 1 de octubre de 1987, a partir de esa fecha su actividad ha ido decayendo, convirtiéndose en la actualidad en un órgano sin apenas actividad. Por su parte, las Comisiones Provinciales no han tenido el funcionamiento deseado: frente a Comisiones que se reúnen todos los meses, hay otras que únicamente se han reunido para constituirse. A pesar de lo anterior, creemos muy positivo el funcionamiento de estos órganos, destacando la actividad que se viene desarrollando en algunas Comisiones Provinciales.

VII. COOPERACION POLICIAL INTERNACIONAL

En los puntos anteriores hemos dejado constancia de que el futuro de la Policía Judicial está delimitado por el devenir de los modelos policial y procesal. Si bien es verdad esa afirmación, también lo es que partimos, exclusivamente, del derecho interno. En el inicio del siglo XXI si algo está condicionando todas las esferas de la sociedad es, sin duda alguna, el proceso de integración de España dentro de la Unión Europea.

Hasta hace pocos años la cooperación policial se limitaba a INTERPOL (18). A partir de los años 70 y 80 esta organización no daría una respuesta suficiente para atender las necesidades que requerían los países integrantes de la incipiente Comunidad Europea, lo que llevaría a la creación de nuevas y dinámicas organizaciones de cooperación policial.

1. LA SITUACION ACTUAL

a) EUROPOL.

La cooperación policial en Europa tiene como antecedente más importante en la creación, en el año 1975, del Grupo de TREVI. Su actuación se limitaba al terrorismo, cooperación técnica y formación policial, tráfico de drogas y criminalidad organizada internacional. En 1993 el Grupo de TREVI desaparecería como tal, pasando a formar parte, dentro del Tratado de la Unión Europea, del denominado tercer pilar —la cooperación en materia de justicia e interior.

El Tratado abre la puerta a la libre circulación de las personas entre los Estados miembros, pero exige, en contrapartida, una política común, entre otros, en materia de cooperación policial. Con este fin se crea la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

La Convención de EUROPOL no llegaría a aprobarse hasta el año 1995, en este período se constituye, como experiencia piloto, la Unidad de Drogas EUROPOL (UDE). Su funcionamiento se asienta en el intercambio de información entre los países integrantes, para ello se envían uno o más enlaces de los Estados miembros a una Oficina Central ubicada en La Haya.

En 1998 entra en vigor de la Convención de EUROPOL, abarcando, inicialmente, los campos de: prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, material nuclear y radiactivo, redes de inmigración clandestina, trata de seres humanos y tráfico de vehículo robados. Para alcanzar estos objetivos facilita el intercambio de información y las investigaciones en los Estados miembros; recoge, compila y analiza la información, gestiona los sistemas informatizados de recogidas de datos, etcétera.

EUROPOL se encuentra dando sus primeros pasos, debiéndose convertir, en pocos años, en la piedra angular de cooperación policial en el ámbito europeo.

b) SCHENGEN

La cooperación policial descrita en el punto anterior suponía una apuesta a largo plazo. Las demandas de algunos países exigían la

creación de un sistema más ágil de cooperación, lo que daría lugar al Acuerdo de Schengen.

Los antecedentes hay que buscarlos en el año 1984, cuando los Presidentes de Francia y Alemania firmaron la Convención de Sarrebrück, por la que se establecía la libre circulación de las personas por los pasos terrestres entre ambos países. En 1985 se firmaría el Acuerdo de Schengen, al que se adherían, además, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. En 1990 se publicó el Convenio para la Aplicación del Acuerdo, sumándose al mismo los siguientes países: Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), posteriormente se han ido uniendo Finlandia, Suecia y Dinamarca, así como otros países fuera de la Unión Europea como Noruega e Islandia. En este proceso integrador es probable la próxima incorporación del Reino Unido e Irlanda —únicos países de la Unión pendiente de adhesión— y Suiza.

El espacio Schengen, como iniciativa intergubernamental, tenía como objetivo hacer efectivo la libre circulación de las personas dentro de la Unión Europea.

El Convenio de Aplicación afecta de forma directa a la actividad de los Cuerpos policiales. Por lo que se refiere a la función de la Policía Judicial se destaca la regulación los procedimientos de cooperación policial, particularmente, la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente; así como la creación del Sistema de Información Schengen —sistema informático en el que se incluyen datos de interés para la eficacia de las investigaciones criminales.

2. EL TRATADO DE LUXEMBURGO

El Tratado de la Unión Europea se modifica en octubre de 1997 por el Tratado de Amsterdam. El objetivo es ofrecer a los ciudadanos de la Unión un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Este objetivo deberá lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la

corrupción y el fraude. Para ello se trazan tres metas:

- Aproximación de las normas de los Estados miembros en materia penal.
- Mayor cooperación entre las autoridades judiciales.
- Mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades, bien directamente, o a través de EUROPOL.

El Tratado entró en vigor el 1 de mayo de 1999, además de ampliar el horizonte de EUROPOL —con la voluntad última de que esta organización tenga capacidad operativa en el territorio de la Unión—, tiene con novedad más importante la incorporación al acervo comunitario del Convenio para la Aplicación del Acuerdo de Schengen.

El Tratado de Amsterdam acelera el proceso de integración de los países de la Unión, así en materia penal está buscando un Código Penal europeo y, en materia procesal, su uniformidad.

En este proceso, el Consejo Europeo celebrado en octubre de 1999 en Tampere incide de forma directa en incrementar la cooperación policial en la lucha contra las formas más graves de criminalidad.

NOTAS

(1) BLÁZQUEZ GONZÁLEZ Félix, "La Policía Judicial", Editorial Tecnos, 1998. Al final del artículo se citan las publicaciones más interesantes sobre esta materia.

(2) La inclusión de la expresión "policía judicial" es novedosa, pero su significado dista mucho del actual. Además de la referida falta de delimitación entre competencias judiciales y administrativas, los Cuerpos con funciones policiales —normalmente de naturaleza militar— velan a los Jueces como algo ajeno a su función, incluso consideraban peyorativo que fueran considerados como "auxiliares" de las Autoridades Judiciales.

(3) En la LECrim, coexisten dos procedimientos: el ordinario y el abreviado. Las modificaciones más importantes se han llevado a efecto en el procedimiento abreviado, pero sigue vigente la regulación formal de la Policía Judicial en el los términos del siglo XIX.

(4) La LOFCS dispone que los componentes de las Unidades de Policía Judicial que actúen por encargo y bajo la supervisión de los Jueces, Tribunales o Fiscales, tendrán el carácter de comisionados (Art. 34.2 LOFCS). Con ello se pretendía elevar el valor de la actividad desarrollada por la Policía Judicial, la realidad es que esta figura es una ficción, dado que el carácter probatorio de su actividad es el valor dado por nuestra normativa procesal, sin que el carácter de comisionados haya afectado a su posición (Arts. 297 y 741 LECrim.).

(5) En los últimos años son múltiples los estudios que se están haciendo sobre el modelo policial español, lamentamos que en la mayor parte de éstos no se le dé la importancia que se merece a la función de Policía Judicial.

(6) En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 29 de diciembre de 1999 se publicaron las conclusiones a las que habían llegado una

Subcomisión formada dentro de la Comisión de Justicia e Interior para hablar del futuro del modelo policial. Las conclusiones, que no aclaran mucho sobre la actual incertidumbre, ponen de manifiesto las discrepancias existentes entre los partidos políticos sobre nuestro modelo.

(7) La Ley Orgánica 6/97, de 15 de diciembre, transfiere las competencias ejecutorias en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, ello posibilitó, en contra de lo establecido en el propio Estatuto, que esta función haya pasado, en esta Comunidad, de la Guardia Civil a la Policía Autónoma.

(8) En la actualidad el número de componentes de las distintas FCS es el siguiente: Guardia Civil (75.000), Cuerpo Nacional de Policía (50.000), Policía Autónoma Vasca (7.000), Policía Autónoma de Cataluña (10.000), a alcanzar en el año 2.004, Policía Foral de Navarra (617), Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía (1.000, aunque esta cifra varía constantemente) y Cuerpos de Policía Local (51.000).

(9) La discusión doctrinal ha sido muy amplia; en general, se admite que la posición del Ministerio Fiscal ha salido muy reforzada, pero que no ha desplazado el protagonismo del Juez de Instrucción.

(10) La tímida ambigüedad de la posición del Ministerio Fiscal en la fase de instrucción, queda superada en la LO 4/92, de 5 de junio, por la que se reforma la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, al establecer que la dirección de las investigaciones corresponde, exclusivamente, al Ministerio Fiscal.

(11) Cuando se compara el Ministerio Fiscal español con el Ministerio Público de los países de nuestro entorno —Portugal e Italia— se olvida citar las diferencias sustanciales entre ambas figuras y, en general, entre los principios procesales aplicables.

(12) La enumeración de Autoridades y agentes del art. 283 LECrim, no se encuentra cerrada. A principios de nuestro siglo se extendería a los guardas y vigilantes (STS de 8 de abril de 1905) y a los guardas de campos de las comunidades de labradores (Reglamento de 23 de febrero de 1906). Como se observa podríamos incluir, con estos mismos criterios, la gran multiplicidad de profesionales que en la actualidad están relacionados con la seguridad pública.

(13) El Acuerdo de Delimitación de Servicios entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco se materializaría el 13 de marzo de 1989, siendo modificado y ampliado el 16 de junio de 1995. Por lo que respecta a Cataluña el acuerdo se suscribiría el 17 de octubre de 1994.

(14) La subordinación de la Policía Judicial de Jueces y Ministerio Fiscal está fuera de toda duda, no obstante todavía nuestra Ley Procesal sigue disponiendo que si el servicio que se ordenara a la Policía Judicial pudiera admitir espera, y siempre que no necesitase su inmediato auxilio, las Autoridades Judiciales y el Ministerio Fiscal deberán acudir al superior respectivo del funcionario de Policía Judicial (Art. 288 LECrim).

(15) El art. 20 RDPJ ha sido más tajante en esta obligación al establecer que la Policía Judicial deberá comunicar al Ministerio Fiscal, siempre que no haya actuado la Autoridad Judicial, todas las diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo. En realidad las comunicaciones únicamente se realizan en los casos más importantes, entre otros motivos, porque de cumplir escrupulosamente este mandato provocaría el colapso del Ministerio Público.

(16) El esfuerzo realizado por los Cuerpos policiales en la adscripción de Unidades de Policía Judicial ha sido notable, en el orden cuantitativo, se destacan las Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil de carácter provincial y, en el orden cualitativo, la adscripción a Fiscalías Especiales y la creación de los Grupos de Apoyo a la Jurisdicción Militar y Fiscalía Jurídico Militar.

(17) Los acuerdos en materia de cooperación policial de carácter internacional exige, a nuestro juicio, una coordinación centralizada, con la correspondiente potenciación de la Secretaría de Estado de Seguridad.

(18) La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), tiene una conexión directa con la función de Policía Judicial, ya que entre sus objetivos figuran la asistencia recíproca en materia de policía criminal y el establecimiento de medidas que mejor contribuyan a la prevención y represión de las infracciones penales.

BIBLIOGRAFIA

AGUILERA DE PAZ Enrique, "Comentario a la Ley de Enjuiciamiento Criminal", Editorial Reus S.A., 1924.

CALVO SÁNCHEZ M. del Carmen, "La reforma del proceso penal", en Poder Judicial núm. 17, Marzo de 1990.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO Cándido, "La Policía Judicial: Sus relaciones con el Ministerio Fiscal", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 3, 1990.

DE LLERA SUÁREZ-BÁRCENA Emilio, "La Policía Judicial y la Seguridad Ciudadana", en Poder Judicial núm. 31, Diciembre de 1993.

FAIRÉN GUILLÉN Víctor, "Sobre las Policías Judiciales españolas (1) y (2)", en Revista de Derecho Procesal núm.s. 1 y 2, 1995.

FERNÁNDEZ BERMEJO Mariano, "Presente y futuro de la Policía Judicial", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 2, 1989.

GÓMEZ-ESCOLAR MAZUELA Pablo, "El Fiscal instructor: la experiencia portuguesa", en Poder Judicial núm. 33, Marzo de 1994.

GÓMEZ COLOMER Juan Luis, "La Policía Judicial en España: Aspectos orgánicos y procesales penales", en Justicia 93.

GRANADOS PÉREZ Carlos, "Presente y Futuro de la Policía Judicial", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 1, 1989.

GRANADOS CALERO Francisco, "El Ministerio Fiscal (Del Presente al Futuro)", Editorial Tecnos, Madrid, 1989.

IZU BELLOSO Miguel José, "La Policía Foral de Navarra", Edita el Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991.

IZU BELLOSO Miguel José, "Las Policías Autonómicas y el modelo policial español", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5, 1991.

JAR COUSELO Gonzalo, "Modelo policial español y Policías Autonómicas", Editorial Dykinson, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ VILLAREJO José, "La Policía Judicial: Una necesidad, no un problema", en Poder Judicial núm. Especial II, Marzo de 1987.

LÓPEZ ARAUJO José Félix, "Algunas reflexiones sobre la normativa que regula la Policía Judicial", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 11, 1990.

LÓPEZ GARRIDO Diego, "El aparato policial en España -Historia, sociología e ideología-", Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1987.

LORCA NAVARRETE Antonio M., "La instrucción preliminar en el proceso penal: la actividad de la Policía Judicial", en La Ley, Septiembre de 1984.

MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS Antonio, "El Ministerio Público en el nuevo Código de Procedimiento Penal italiano. Su función investigadora, y sus relaciones con la Policía Judicial", en Poder Judicial núm. 34, Junio de 1994.

MINGORANCE TORRALBA Manuel, "El Acuerdo de Schengen", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 18, 1997.

MORALES VILLANUEVA Antonio, "La Guardia Civil y las Policías de las Comunidades Autónomas", en el VII Seminario Duque de Ahumada, "Seguridad y Estado Autonómico", Mayo de 1995, Edita el Ministerio de Justicia e Interior, 1996.

MORENO CATENA Víctor, "Dependencia orgánica y funcional de la Policía Judicial", en Poder Judicial núm. Especial VIII, Junio de 1988.

PAZ RUBIO José M., "El Ministerio Fiscal como impulsor de la Policía Judicial", en el Seminario "Policía y Sociedad", Edita la Dirección General de la Policía, Madrid, 1989.

QUERALT Juan José y JIMÉNEZ QUINTANA Elena, "Manual de Policía Judicial", Edita la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.

QUERALT Juan José, "Introducción a la Policía Judicial", J.M. Bosch, Barcelona, 1999.

ROVIRA DEL CANTO Enrique, "El artículo 126 de la Constitución Española y su desarrollo en el ámbito castrense", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 11, 1990.

SALA I DONADO, Cristina, "La Policía Judicial", McGraw-Hill, Madrid, 1999.

TURRADO VIDAL Martín, "La Policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)", Edita la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

VILLAGÓMEZ CEBRIÁN Alfonso José, "La Policía de Seguridad. Un estudio de Derecho Público comparado", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 14, 1995.

ZUBIRI DE SALINAS Fernando, "La Policía Judicial", en Poder Judicial núm. 19, Septiembre de 1990.

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA CRIMINOLOGIA EN ESPAÑA: PASADO Y PRESENTE

HORACIO ROLDAN BARBERO
Universidad de Córdoba

¿A QUE SE LLAMA INSTITUCIONALIZACION?

Con el término *institucionalización* se hace referencia al reconocimiento de un determinado saber por parte de los poderes públicos, mediante la creación de centros, académicos o no, en los que se realizan tareas de enseñanza o de investigación (Kaiser, 1993: 56 y ss.). A este aspecto de la institucionalización hay que sumar otro sobre el que se acostumbra a poner menos énfasis, que es el de la significación del título expedido en esos centros como requisito o mérito para el desempeño de determinados empleos, normalmente de naturaleza pública, a veces también privados.

Como suele pasar en cualquier disciplina, la preocupación teórica o científica por la misma antecede a su institucionalización. La criminología no ha sido una excepción. Mucho tiempo antes de su reconocimiento formal se ha venido cultivando la criminología en España, al igual que ha sucedido en otros países de nuestro entorno. Y hasta cabe añadir que la atención criminológica se ha venido produciendo sin la existencia de un término, de común aceptación, que identificara de algún modo a estos estudios (1). Cuando se echa la vista atrás, se observa que una elemental reflexión social, no normativa, sobre gran parte de los objetos que hoy conforman el saber criminológico (las causas del delito, la tipología del delincuente, la clase y utilidad de las penas) estuvo ya presente, en mayor o menor medida, con anterioridad a su espaldarazo oficial.

Estos orígenes teóricos –y, en cierto modo, científicos– se remontan incluso al comienzo de la Edad Moderna, en el siglo XVI, con la

discusión acerca del orden que habría de dársele a los pobres, de acuerdo a la distinción utilizada en aquella época entre pobres *verdaderos* y pobres *fingidos*. Precisamente, estos últimos se convertirían de alguna manera en los primeros objetos de atención criminológica (Roldán, 1988: 29 y ss.).

Pero no es a estos antecedentes pre-institucionales a los que se va a hacer referencia aquí. Nuestro estudio se limita a la institucionalización propiamente dicha: desde sus orígenes hasta nuestros días. Y en relación a esta fase institucionalizadora, se van a ponderar aquellas ideas o teorías criminológicas que de algún modo han podido influir en la conformación de la misma.

EL ORIGEN INSTITUCIONAL DE LA CRIMINOLOGIA: SU DEPENDENCIA PENITENCIARIA

La criminología alcanzó su primer reconocimiento institucional en España en 1903, año en el que por un Real Decreto se mandó crear la Escuela de Criminología en Madrid (2).

Anunciada su creación, hasta 1906 no comenzó su funcionamiento efectivo. Fue entonces cuando se realizó la primera convocatoria de alumnos, se nombró al profesorado y se designó a su primer director, cargo que recayó en una persona tan eminente de aquella época como Rafael Salillas.

La criminología nació apegada a la vida penitenciaria. De hecho, el plan docente de la Escuela estaba dirigido sólo a los alumnos que aspiraban al ingreso en el cuerpo de prisiones y a aquellos otros, ya funcionarios, que buscaban un ascenso de la escala auxiliar a la técnica de dicho cuerpo (Cadalso, 1922: 815).

Los intentos de reconocimiento institucional de la criminología durante el siglo XIX también se orientaron en la misma línea. Las dos tentativas más serias al respecto (el Presidio-modelo de 1844 y la Escuela normal penitenciaria de 1889) pretendieron asimismo contribuir a la formación de los funcionarios de prisiones. Pero ninguno de esos intentos pasó de la letra de la *Gaceta*.

Merece la pena recrear brevemente el ambiente político, filosófico y jurídico en que se enmarcó la Escuela de Criminología.

Como hemos dicho, la criminología se coonestó, en sus comienzos, exclusivamente a una sola de las actividades prácticas del control social: la penitenciaria. ¿Por qué fue esto así? Sencillamente, porque ninguna otra instancia alcanzó, durante finales del siglo XIX y principios del XX, un relieve tan importante en la vida pública y en el mundo intelectual como la prisión. Ni la policía, ni la judicatura, ni los distintos servicios de asistencia social tuvieron una significación parecida a la cárcel.

El ambiente filosófico y jurídico de aquel tiempo estaba dominado por el correccionalismo. Aunque la finalidad de corregir al penado se delineó mucho antes en la historia de las ideas penitenciarias (prácticamente desde principios del siglo XIX), no fue hasta los años finales del ochocientos cuando alcanzó su verdadera expresión y, sobre todo, comenzó a ser no sólo una cuestión teórica, para calar también en el mundo de la política.

El correccionalismo español recibió una influencia filosófica directa de las ideas de Krause y, más concretamente en el ámbito penal, de Röder. Curiosamente ambos autores no fueron muy renombrados en su país de origen (Alemania), encontrando su máxima acogida en España. El correccionalismo fue la versión española de la *Besserungstheorie* de Röder, pero con características propias. Algunos han creído ver incluso la existencia de una escuela genuinamente española a la que condujo el correccionalismo: la de la *tutela penal* (Jiménez de Asúa, 1930: 135). Y esto no es del todo incorrecto si se repara en que algunos autores de la época (Concepción Arenal, Dorado Montero) vieron en el correccionalismo un principio moral, y no sólo un postulado jurídico. En el panorama político de finales del siglo XIX, dominado por el turno de partidos, el correccionalismo iba a servir también de palanca al pretendido regeneracionismo de la vida pública española en todos sus niveles. Bernaldo de Quirós llegó a decir que la teoría correccional estaba basada en lo más noble que hasta ese momento había producido la filosofía (Bernaldo de Quirós, 1898: 251). Fue bandera en un primer momento del progresismo de la época, para luego ser integrado en el discurso político general, aunque ya sin el frescor de sus orígenes.

Aun así, donde más influyó el correccionalismo fue en el ámbito penitenciario. El nuevo fin de la pena de prisión no iba a ser ya la explotación del trabajo del penado, como había ocurrido durante el Antiguo Régimen con la penalidad utilitaria, ni tampoco la retribución por el mal causado, como aconsejaban las filosofías derivadas de Kant y Hegel, sino la recuperación social del condenado. Como escribió Concepción Arenal, "la esencia de la pena es que sea buena, que haga bien, porque nadie, ni individuo ni colectividad, tiene derecho a realizar el mal" (Arenal: 1895, t. I: 250). Y para que la pena pudiera ser vehículo de esa beneficencia era preciso modificar tanto la estructura como la mentalidad del personal de prisiones. Este tendría que aplicarse en adelante a la magna tarea de corregir a los delincuentes. Los nuevos funcionarios habrían de ser -como dijo Dorado Montero- una especie de "médicos sociales" (Dorado, s.f.: 79).

He aquí una diferencia fundamental con el otro gran movimiento de la época: el positivismo criminológico, que alcanzó en Italia su máxima expresión a través de los tan afamados Lombroso, Garofalo y Ferri. Mientras que los positivistas profesaron la idea de la absoluta irrecuperabilidad, por su constitución orgánica o mental, de muchos delincuentes, los correccionalistas creyeron en la panacea de la posible corrección de todos ellos y hasta en el derecho que tenían los penados a ser corregidos.

Ante estas premisas correccionalistas, los autores tendieron a desinteresarse (quizás con la excepción de Salillas) por la etiología de la delincuencia y, en consecuencia, por la prevención de la misma. Independientemente de las causas productoras del delito, lo importante era el tratamiento de los condenados durante su paso por prisión, la cual, según algunos, como fue el caso de Dorado Montero, debería incluso dejar de existir con tal nombre, para convertirse en un establecimiento de asistencia, de socorro o de trabajo (Dorado, s.f: 125).

El nuevo personal de los establecimientos penitenciarios tenía que profesionalizarse. Había que eliminar los últimos reductos militares de los presidios: los comandantes y los cabos de vara. Para lograr la dignificación profesional de los nuevos funcionarios, éstos

deberían ser instruidos en todas esas disciplinas sociales y de la conducta relacionadas con el problema del delito y de la reacción penal, pensándose que el foro adecuado para esa formación era una Escuela de Criminología.

Es cierto que ésta nació con bastante retraso a la expansión del correccionalismo, pero no cabe duda que vino precipitada por el estado de ideas que éste creó. Tras pasar la administración de prisiones por varios ministerios, finalmente fue el Ministerio de Gracia y Justicia el que dio el paso a la constitución de la Escuela.

En sus veinte años de existencia, no sólo se vino impartiendo en ella con regularidad el plan docente, donde figuró una asignatura con el nombre de *Criminología*, enseñada hasta su muerte, en 1923, por Rafael Salillas, sino que alumnos de la Escuela se iniciaron asimismo en el mundo de la investigación. En concordancia con sus bases constitutivas, el objeto de la investigación fue siempre el penitenciario. Esos alumnos publicaron con nombre propio algunos trabajos valiosos, como pudo ser el de Sevilla y Solanas sobre la historia de la galera (Sevilla, 1917), y asimismo participaron como colaboradores en otras investigaciones normalmente publicadas por Salillas (Salillas, 1918).

Los programas docentes fueron impartidos por conocidos intelectuales de ese tiempo, como Aramburu, Olóriz, Cossío y, más adelante, por Saldaña, Jiménez de Asúa y Cadalso. Este último, que había estado siempre ligado a la función pública penitenciaria, observó en la Escuela una dominante presencia de catedráticos de universidad, los cuales, según él, explicaban básicamente los mismos programas de sus asignaturas en la Universidad Central (Cadalso, 1922: 815). De alguna forma, en este comentario se revelaba una cierta pugna por el dominio docente en la institución. En la medida en que esto fuera así, debió tratarse más de una aspiración por ocupar un nuevo espacio social que por obtener unos rendimientos económicos, pues no era la docencia en la Escuela una actividad que estuviese muy recompensada, aunque se declarara compatible con la tampoco muy remunerada actividad universitaria.

LA CRIMINOLOGIA EN LA POLICIA: LA CRIMINALISTICA COMO CIENCIA POLICIAL

Junto a la función pública penitenciaria, la otra actividad de control donde en principio parecían más aconsejables los estudios criminológicos fue la Policía. Desde principios del siglo XX, se sintió la necesidad de proporcionar a los miembros de ciertas escalas o categorías de la seguridad pública una formación mayor de la que había sido tradicional hasta esa fecha.

En el año 1900 se creó, en San Sebastián, la primera Escuela pública de Policía y unos años más tarde se hizo lo propio en Madrid y Barcelona (Cabo/Camino/Correa, 2000: 141 y ss.). Desde entonces, ha sido una constante, a través de las correspondientes Escuelas, la formación teórico-práctica de los funcionarios de policía.

No puede afirmarse, sin embargo, que la criminología como tal se impartiera en los primeros centros de formación policial. Los planes de estudios fueron durante mucho tiempo bastante simples: nociones de Derecho penal práctico, relaciones de la policía con el público, legislación de policía, fotografía, gimnasia, esgrima, etc. Por la influencia de Olóriz, destacada figura de la medicina legal de principios de siglo, se incluyeron pronto, entre las materias del plan de estudios, las técnicas de identificación (Cabo/Camino/Correa, 2000: 144). De esta forma iba a arraigar la criminalística entre las especialidades más propias de la Policía. De hecho, en 1913 nació la primera revista del ramo, denominada *La Policía científica*, en cuyo subtítulo se indicaba el interés de la misma para la Policía y la Guardia Civil. Pero una visión de conjunto, no normativa, sobre los distintos objetos de la cuestión penal, esa visión que proporcionaba la criminología, no fue requerida propiamente en las enseñanzas. Tan sólo ya en tiempos de la II República, en un tardío y bélico 1937, aparecieron en los planes de estudios materias que parcialmente se relacionaban con dichos objetos, como la antropología y la psicología criminal (3).

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS PENALES DE LA II REPUBLICA: UN INTENTO DE APLICAR LA CRIMINOLOGIA A OTRAS ACTIVIDADES DEL CONTROL SOCIAL

La Escuela de Criminología, como tal, dejó de funcionar el 31 de diciembre de 1926 (Serrano, 1992: 1051). Su supresión despertó la crítica acerba de Jiménez de Asúa, que no tuvo ambages en calificar al ministro que firmó el decreto de disolución como "el más torpe servidor de Primo" (1930: 134). Es lo cierto, sin embargo, como también vino a admitir el propio Jiménez de Asúa, que en los últimos años la institución había entrado en una clara decadencia.

Unos años más tarde, con otro nombre y bajo un nuevo régimen, se iba a reiniciar la actividad docente en el ámbito criminológico. El nombre elegido para presidir las nuevas enseñanzas fue esta vez el de Instituto de Estudios Penales. Fue creado en 1932, ya en tiempos de la II República. Jiménez de Asúa y Antón Oneca fueron dos de los autores que más influyeron en la constitución del mismo, siendo nombrado director el primero de ellos (Jiménez de Asúa, 1964: 225; Serrano, 1992: 1054). Se recuperó también para la docencia a uno de los autores que más había escrito hasta entonces sobre criminología, Bernaldo de Quirós, pese a que su actividad profesional la hubiera desempeñado hasta ese momento en el denominado Instituto de Reformas Sociales.

Los mentores del nuevo órgano pretendieron dirigir sus enseñanzas a personas que no estuviesen ligadas sólo al mundo penitenciario. La idea parece que la maduró ya Salillas, pero no llegó a materializarla (Jiménez de Asúa, 1930: 142). Se pensaba, con razón, que el conocimiento experimental que proporcionaba la criminología debía ser de interés para otras profesiones jurídicas e incluso no jurídicas: jueces, fiscales, médicos forenses, etc. Asimismo –según palabras de Jiménez de Asúa– se pretendió que fuera el vivero de los futuros profesores de Derecho penal, pues, en su opinión, las Facultades de Derecho no eran los lugares más indicados para el fomento de la investigación, sino tan sólo para la docencia (Jiménez de Asúa, 1964: 224-225).

En la fecha de constitución del Instituto de Estudios Penales, tanto desde el punto de vista legal como de la actividad científica, las cosas habían cambiado mucho con respecto a los años iniciales del siglo XX.

Las leyes penales habían aceptado algunas instituciones que para su aplicación no bastaba con una interpretación meramente jurídica de la norma. Por el contrario, era preciso ahondar en la subjetividad del autor e incluso en su mundo circundante. Estas pautas individualizadoras no sólo iban a ser de interés para los trabajadores de la prisión, sino que iban a incidir ya en la misma práctica judicial. Esto ocurría, por ejemplo, con la institución de la suspensión condicional de la pena, que había sido incorporada a la legislación penal en 1908. Pero seguramente fue en el terreno de las medidas de seguridad donde más se necesitaba trascender el mero conocimiento objetivo de la ley, porque dichas medidas habrían de imponerse por el juez en atención a ciertos estados personales, sociales o psicológicos del autor, y no tanto en consideración al hecho delictivo. Recuérdese a este propósito que algunos autores de ese tiempo creyeron oportuno confiar a los jueces la respuesta sancionadora contra determinadas situaciones pre-delictivas. El mismo Jiménez de Asúa, con su teoría sobre los dos códigos, uno de penas y otro de medidas de seguridad (Jiménez de Asúa, 1934: 61), contribuyó de manera importante a difundir este nuevo quehacer judicial. Más específicamente, en el ámbito del enjuiciamiento de menores, cuya primera ley reguladora data de 1918, se hacía conveniente dar paso a nuevos saberes relacionados con el mundo de la conducta y de las patologías individuales. Fue por todo ello que el nuevo Instituto pretendió ampliar las enseñanzas de criminología a todos los profesionales forenses.

Se debe tener presente también que era la época en la que una concepción global de las ciencias penales comenzaba a imponerse. La nueva actitud científica era la de no limitarse a un estudio técnico-jurídico del Derecho penal, aunque este estudio fuera en todo caso insoslayable para la correcta aplicación normativa, sino el de ocuparse también de las reformas legales cuando las circunstancias sociales, económicas o de otro tipo las recomendaran,

así como del conocimiento de las causas de la delincuencia. Comenzó a hablarse de Derecho penal, Política criminal y Criminología. El primero respondía al método lógico-jurídico; la segunda a la mejora de la codificación; y la tercera a la explicación científica de las causas del delito (Von Liszt, 1905: 286-289). Se configuró así la idea de la Enciclopedia de las Ciencias Penales, de la *gesamte Strafrechtswissenschaft*, cuyo principal representante fue el jurista alemán Franz von Liszt. La obra de este autor fue muy conocida en España, gracias sobre todo a la traducción que de su *Lehrbuch* hizo Jiménez de Asúa. Este nuevo ambiente científico facilitó hasta la propia elección del nombre que iba a recibir el nuevo Instituto, de Estudios Penales, entendiendo éstos en un sentido amplio, y no meramente normativo.

En estrecha dependencia al Instituto de Estudios Penales, el 11 de marzo de 1933 se crearon un Anexo psiquiátrico y un Servicio de biología en las prisiones de Madrid (Jiménez de Asúa, 1964: 136). Se trató de la primera manifestación en España de la denominada criminología *clínica* (López Rey, 1981: 52). La prisión era a estos efectos el mejor observatorio del mundo delincuente, pues sobre todos los que ingresaban en ella existía la constancia formal de que habían cometido un delito. Estos nuevos servicios supusieron asimismo una concesión a las teorías biológica y psiquiátrica de la criminalidad que el positivismo criminológico, sobre todo a través de Lombroso, tanto había divulgado. En los años 30, mitigado el clímax correccionalista, pudieron encontrar ya mejor acogida en España.

Un sólido ensamblaje de los estudios de criminología con el mercado de trabajo no llegó a producirse. En cambio, la investigación científica fue espoleada por algunos autores con voluntad de saber. Pero la II República tuvo una corta duración. El propio Instituto de Estudios Penales no parece que se asentara sobre bases estables. Hasta su nombre fue cambiado, en 1935, volviéndose al tradicional de Escuela de Criminología, para un año después volverse a retomar el de Estudios Penales (Serrano, 1992: 1055). Bajo este conflicto aparentemente semántico existió una pugna de grupos influyentes. Pero ya nos encontrábamos en el pórtico de la Guerra Civil

y, con ella, todas las instituciones iban a quedar prácticamente paralizadas.

LA ESCUELA DE ESTUDIOS PENITENCIARIOS DE LA EPOCA DE FRANCO: HACIA UNA CRIMINOLOGIA MINIMALISTA

En 1940 se declararon expresamente suprimidos la Escuela de Criminología y el Instituto de Estudios Penales y en su lugar apareció un nuevo órgano con el nombre de Escuela de Estudios Penitenciarios (Serrano, 1992: 1055). Realmente, si no fuera porque en el Decreto constitutivo se daba a entender su condición de heredera de las dos instituciones que la habían precedido, se hubiera dicho que la Escuela de Estudios Penitenciarios representó algo distinto en la evolución institucional de la criminología en España.

El nuevo órgano comportó una reducción de la criminología al medio penitenciario. En este sentido supuso una vuelta a los orígenes, marcando distancia con la pretensión republicana de involucrar en su estudio a otros sectores del control social, así como de erigirla en una disciplina de investigación para los profesores universitarios. Aunque el Decreto de 1940 no dejaba de reconocer que los abogados o estudiantes de la universidad podrían asistir a los cursos que impartiera la Escuela, es lo cierto que en los hechos la nueva institución quedó claramente escorada de nuevo hacia el sector de las prisiones.

Más propiamente, cabría casi afirmar que la nueva Escuela supuso una eliminación virtual de la criminología, incluso en el ámbito penitenciario. No sólo dejó de llamarse con este nombre, sino que también prescindió de una asignatura llamada así en el plan de estudios. Se hablaba de materias como antropología, biopsicología, más tarde de sociología criminal, disciplinas que evocaban la idea de la criminología, pero todas ellas eran definidas como asignaturas abreviadas. El núcleo central del plan de estudios lo representaba el Derecho penal y el Derecho penitenciario.

En consonancia con la mentalidad oscurantista del régimen de Franco, se perseguía un cierto reduccionismo en el saber. A ello se unía también que los principales cultivadores de la

criminología en la época precedente, o estaban muertos o se encontraban en el exilio (Muñoz Conde, 1990: 178). Fuera de España, la criminología continuó siendo una actividad preferente de muchos investigadores exiliados. Alguno de esos autores, como fue el caso de López-Rey, llegó a ocupar puestos relevantes en lo que podríamos llamar la "institucionalización internacional" de este saber (López Rey, 1981: 53). En la España interior, por el contrario, parecía asustar el conocimiento. Por eso, la finalidad perseguida por la Escuela de Estudios Penitenciarios fue, al menos en un primer momento, muy modesta. Según declaraba un autor de la época, el objetivo era que "los funcionarios del cuerpo de prisiones pudieran adquirir los conocimientos necesarios para el desarrollo de una doctrina penal genuinamente española, de hondo sentido cristiano en lo espiritual y formativo en el orden práctico" (Rico de Estasen, 1961: 3423).

La redención de penas por el trabajo fue la piedra de toque del nuevo modelo penitenciario. La puesta en práctica de esta institución resultó de la conjunción de dos circunstancias: la existencia de una superpoblación carcelaria en la inmediata posguerra (hasta 200.000 reclusos, según algunos estudios) y el interés en utilizar el trabajo de los penados para la reconstrucción del país (Roldán, 1988: 183 y ss.). Superadas con el tiempo estas premuras, la redención de penas por el trabajo quedó con un valor más emotivo que real. El término *redención* iba a convertirse en la adaptación semántica del correccionalismo a la ideología de la época (4). Para lograr ésta, los funcionarios de prisiones no necesitaban estar inmersos en la mentalidad abierta con la que los clásicos del correccionalismo español vieron la nueva misión penitenciaria. Al contrario, debían responder con simplicidad a los fines políticos del nuevo régimen.

La Escuela de Estudios Penitenciarios se ubicó en un primer momento en la Universidad Central de Madrid. Con ello parece que se quiso involucrar muy directamente al profesorado universitario. De hecho, su primer director fue el catedrático de Derecho penal, Cuello Calón. Pero en 1961 se trasladó a la Prisión de Carabanchel, donde se radicó hasta su desaparición en 1992. Con esta nueva ubicación se siguió la tradición de la Escuela de Criminolo-

gía y del Instituto de Estudios Penales, ambos instalados en un recinto penitenciario: en la vieja Prisión celular de Madrid.

La Escuela creó su propia revista, llamada precisamente *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, que sirvió durante mucho tiempo como vehículo de propaganda de la ideología penitenciaria de la posguerra, hasta su readaptación en una revista más versátil a partir de los años 60. No obstante, también se publicaron en ella durante ese tiempo algunos artículos de cierto valor, sobre todo de corte histórico.

Un hito relevante de este periodo, aunque ya en un momento de mayor apertura, en 1967, fue también la constitución de una Central de Observación en la Prisión de Carabanchel. Este centro vino a representar de nuevo una muestra de la llamada criminología clínica, cuyo principal precedente —como hemos visto— se dató en tiempos de la II República, con el Anexo psiquiátrico y el Servicio de biología (López-Rey, 1981: 52). Pero esto ocurría ya en una fase del franquismo en la que el trabajo en la prisión había prácticamente desaparecido y se habían retomado en su lugar los saberes conductuales.

EL SURGIMIENTO DE LOS INSTITUTOS DE CRIMINOLOGIA: LA UNIVERSIDAD Y LOS JURISTAS

Hasta la década de los 60, la criminología tuvo una conformación casi exclusivamente penitenciaria. El Instituto de Estudios Penales de la II República representó un intento de superar esta limitada relación. Pero, como hemos visto, dada su corta vigencia, poco pudo hacer en este sentido.

En los años 60 y 70 iba a comenzar, sin embargo, un nuevo proceso institucionalizador mucho más certero a la hora de ampliar los márgenes de este saber: se trató del surgimiento de los Institutos de Criminología, los cuales por primera vez iban a tener una conformación propiamente universitaria. La universidad, hasta ese momento, había participado en la enseñanza e investigación criminológicas a través de algunos de sus profesores, pero en órganos cuyas bases consti-

tutivas no eran universitarias. Todas las decisiones institucionales producidas hasta ese momento habían emanado del Ministerio de Justicia, departamento del que venía dependiendo el ramo de prisiones. Los nuevos Institutos de Criminología representaron un reencuzamiento de esa tendencia. Ahora iba a ser la Administración universitaria, a través de su Ministerio matriz, la que se erigiera en ente creador de estos centros de enseñanza e investigación criminológicas.

Los Institutos de Criminología surgen tímidamente y con cuenta gotas en un primer momento. De alguna manera, al amparo de la recomendación de 1952 de la Conferencia de la ONU por la que se exhortaba a las universidades a organizar la enseñanza en esta materia. En 1955 apareció el primer centro de este carácter en la Universidad Central de Barcelona (5), gracias al impulso de Pérez-Vitoria, y en 1964 se creó en la Complutense de Madrid, por la iniciativa de Del Rosal. Posteriormente, ya en los años 70, se constituyeron los de Valencia, Santiago de Compostela y San Sebastián (Cobo/ Bacigalupo, 1980: 43). Todos ellos tuvieron como denominador común su dependencia con las áreas de Derecho penal. De ahí que la criminología, en su aparición universitaria, fuera protagonizada por los juristas.

El fenómeno de los Institutos de Criminología respondió también a la nula o escasa presencia de la materia en los planes de estudios de las licenciaturas relacionadas: Psicología, Sociología, Medicina, Derecho. Sólo en el plan de estudios de la Facultad de Derecho de Valencia comenzó a figurar desde 1965 la criminología como asignatura optativa (Muñoz Conde, 1990: 179). La cuestión penal estuvo, por consiguiente, durante mucho tiempo, básicamente supeditada al estudio normativo del delito y de la reacción penal, estudio que sí comenzó a presentar, a partir de los años 60, un importante desarrollo doctrinal, sobre todo con la recepción de la dogmática alemana entre los profesores de Derecho penal. Todo estudioso de esta disciplina que se preciara debía estudiar durante un determinado periodo de tiempo en el país de origen de la dogmática, para sumarse así a todo un gran proyecto teórico-jurídico. Evidentemente, y aparte de cuestiones académicas, el discurso dogmá-

tico se presentaba en general en esa época, desde el punto de vista político, como menos comprometido que el criminológico (Stangeland, 1998: 207).

Mientras tanto, en la mayoría de los países de Europa, la actividad criminológica seguía su curso normal, aquí paralizado durante la larga travesía de la posguerra. Autores extranjeros que escribían sobre criminología, y no sobre Derecho penal, comenzaban a ser de lectura usual por muchos docentes de esta última disciplina jurídica, los cuales se encontraban con el problema de no poder adaptar ciertos hallazgos criminológicos a su sistema dogmático. Pues era sólo el conocimiento de éste (aparte de otras cuestiones internas) el que les permitía su promoción o consolidación académicas.

Uno de los designios perseguidos por los Institutos de Criminología fue el de ensanchar los horizontes intelectuales, aun dentro de unos objetos científicos familiares: fundamentalmente, el delito y la reacción penal. Con la base estructural y humana creada por los mismos se pudo reiniciar, con mayor o menor énfasis, la investigación en esos objetos tal como los mismos se manifestaban en la realidad extranormativa. Asimismo, y de la mano de esta perspectiva más plural, se pretendió tener un asidero más sólido para influir en la política legislativa (6). Su vinculación a las Facultades de Derecho y, en concreto, a las cátedras de Derecho penal, hizo también que fueran los ejercientes de esta materia los que más cercanos se sintieran inicialmente a esta extensión de actividades que representó la criminología.

Algunos de esos nuevos Institutos han creado una publicación periódica, normalmente en forma de revista; son los casos, por ejemplo, de *Cuadernos de Política Criminal*, del Instituto de Madrid, o Eguzkilore, del Instituto vasco (Beristáin, 1982: 833). También han editado monografías, creando incluso un servicio de publicaciones, como ha ocurrido en Madrid o Barcelona. Sin embargo, cabe advertir que una gran parte de estas colecciones se encuentra dominada todavía por una mayoritaria presencia de trabajos dogmáticos o de política legislativa.

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA CRIMINOLOGIA EN LA ACTUALIDAD

La estructura

A finales de 1999, en una publicación divulgativa, se daba cuenta de la situación actual de la criminología en España. Desde el punto de vista estructural, se anotaba la existencia de 18 centros universitarios en los que se imparte la materia (AA.VV., 1999: 1). Siguiendo la tradición de los Institutos de los años 60 y 70, los nuevos centros han quedado vinculados mayoritariamente a las Facultades de Derecho y, en concreto, al área de conocimiento de Derecho penal. Existe también algún centro privado, como es el caso de la Escuela Superior de Ciencias Criminológicas de Las Palmas, y algún centro no universitario más encauzado a la investigación, como es el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Cataluña.

La criminología goza hoy, por tanto, de un amplio refrendo institucional. Si desde sus orígenes, y hasta los años 70, fue Madrid (con la única excepción de Barcelona, desde 1955) la única ciudad donde pudo aprenderse este saber, con la fórmula de los Institutos y, sobre todo, como consecuencia del enorme despliegue universitario acaecido en las dos últimas décadas, la criminología ha ido expandiéndose de forma incontenible. Durante las décadas de los 80 y los 90 han ido incorporándose a los ya existentes (Madrid, Barcelona, Valencia, Santiago de Compostela, San Sebastián) nuevos centros de criminología. Es cierto que alguno de estos Institutos aún depende de la Universidad Complutense de Madrid, pero la mayoría de ellos tiene una implantación autónoma en el ámbito de su universidad respectiva. Andalucía, por ejemplo, comunidad en la que sus ocho capitales de provincia cuentan con universidad propia, tiene cinco secciones (Cádiz, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla) del denominado Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, en las que se imparte docencia y donde se han producido ya importantes frutos en materia de investigación. La sección de Málaga cuenta con una publicación periódica, de carácter breve, llamada *Boletín Crimino-*

lógico, y la de Sevilla con otra, de finalidad informativa, llamada *Criminoticias*.

Los nuevos Institutos han terminado de asentar la criminología en la universidad. Pero paralelamente a ellos, se ha podido estudiar criminología en otras instancias mucho más necesitadas de dar respuestas inmediatas al fenómeno de la delincuencia. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito policial, donde, en la Escuela Superior de Policía, se ha venido enseñando criminología (o materias relacionadas) y, muy en particular, criminalística, área científica que, aun incluida en los planes de estudios de muchos Institutos universitarios, debe ser más específicamente impartida en la institución de donde emanan los más diversos informes periciales (balística, documentoscopia y grafística, dactiloscopia, análisis de restos biológicos, etc.) para la resolución de muchos casos penales. La criminalística sigue siendo, por tanto, de acuerdo a su tradición, una ciencia básicamente policial. También en materia de investigación y perfeccionamiento de métodos, la Policía viene contando, desde 1969, con un órgano específico como es el Instituto de Estudios de Policía.

Una situación parecida existe en la Guardia Civil, donde también se ha venido enseñando una criminología funcional a las necesidades del cuerpo, potenciándose igualmente la criminalística. Y desde 1998 se pretende reforzar la investigación con la creación del Instituto Duque de Ahumada, vinculado, por cierto, al sector universitario: en concreto a la Universidad Carlos III de Madrid.

Uno y otro cuerpo policial editan revistas (*Ciencia Policial* o *Cuadernos de la Guardia Civil*, por ejemplo) en donde se recogen trabajos de investigación criminológica, en muchas ocasiones de gran interés también para el docente e investigador universitario.

De todos modos, en términos comparativos, la criminología se halla hoy más implantada en el ámbito universitario que en cualquier otra instancia. Sorprende su absoluta ausencia en la formación de jueces y fiscales. No sólo no está presente en los programas de oposiciones, sino tampoco en la actividad adicional de la Escuela Judicial. De esta manera, cabe considerar que la suspensión condicional de la pena privativa de libertad o su sustitución por otras penas, instituciones en las que se

requiere valorar, en mayor o menor medida, la peligrosidad criminal del sujeto, se vienen aplicando "a ojo de buen cubero".

El elemento humano

Sobre esa estructura acabada de exponer se alza el elemento humano: profesores y alumnos.

Los profesores proceden de la universidad o de profesiones relacionadas con la aplicación práctica de las normas penales, de la reacción penal o del tratamiento psicológico y social. Salvo los casos de algunos profesores visitantes, la mayoría de ellos imparte docencia por extensión, sin que ostente una plaza docente oficial. Al no ser la criminología un área de conocimiento autónoma, los enseñantes de esta materia lo suelen hacer por ampliación de sus convencionales conocimientos, normalmente de Derecho penal. No obstante, en los últimos años, parece observarse un cambio de tendencia hacia una mayor presencia de no juristas. Incluso hay quien ha querido ver una ruptura del "casi-monopolio" de los juristas, con la aparición en escena de un importante número de autores procedentes de las ciencias del comportamiento (Herrero, 1997: 129-130).

Por lo que se refiere a los alumnos, la cifra actual de titulados en criminología ronda casi los 15.000 (AA.VV., 1999: 1). Este censo supone ya una cifra importante de habilitados, los cuales comienzan a organizarse en asociaciones o federaciones en petición de un más sólido reconocimiento del título por parte de los poderes públicos.

El título universitario y el mercado de trabajo

Un asunto de amplio debate hoy es, en efecto, el del alcance del título de criminología. En la actualidad se limita —como es conocido— a ser un título *propio* de aquellas universidades donde se imparten estos estudios. Las denominaciones que acompañan a este título son distintas según las diferentes universidades: graduado, experto, especialista, máster. Cada vez se encuentra más extendida la opinión que el verdadero impulso en esta rama del saber vendrá con su reconocimiento como titulación *oficial* o, al menos, con su conversión

en área de conocimiento autónoma, tal como ha sucedido en otros países (Kaiser, 1993: 58), con plazas de profesorado específicas para su impartición (Muñoz Conde, 1990: 181).

Ante su eventual reconocimiento como título oficial, las posibilidades que se barajan son, bien la de hacer de la criminología unos estudios de primer ciclo correspondientes a una diplomatura, o bien incluso un segundo ciclo correspondiente a una licenciatura al que pudieran llegar diferentes titulados del primer ciclo. Esta segunda vía tendría la ventaja de poder habilitar para un doctorado en criminología. Asimismo crearía una base científica más plural al recepcionar a alumnos del primer ciclo procedentes de muy diversas titulaciones (Derecho, Medicina, Enfermería, Psicología, Trabajo social, Sociología).

En el capítulo de inconvenientes, hay que citar en primer lugar que quizás supusiera un nivel académico un poco alto para algunos profesionales de la cuestión penal, en especial los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Pública e incluso Privada, los cuales son de los que más demandan la realización de estos estudios. Otro posible inconveniente —común a si el título se corresponde a una licenciatura o a una diplomatura— es el de la "batalla académica" por ocupar nuevas zonas de influencia, lo que podría truncar la espontaneidad y hasta la independencia con la que hoy se cultiva por muchos la criminología.

Como consecuencia de la falta de oficialidad del título de criminología, su repercusión en el mercado de trabajo es escasa. Hasta no hace mucho tiempo, y en concordancia con la tradición penitenciarista de la criminología, la relación más directa que guardaban estos estudios con el empleo público era en el ámbito de las prisiones. El Reglamento Penitenciario de 1981 instituyó la plaza de jurista-criminólogo. Pero, lamentablemente, la exigencia de ser criminólogo para el desempeño de esta plaza fue suprimida años después, requiriéndose ahora sólo ser licenciado en Derecho.

Por contra, han surgido nuevas relaciones entre la titulación de criminología y el desempeño de ciertas plazas. En Andalucía, por ejemplo, los distintos Servicios de Asistencia a la Víctima se están dotando de personas que poseen, junto a otra titulación oficial (Derecho,

Trabajo social, Psicología), el título de Experto en criminología.

En otros casos, para la promoción interna en ciertos cuerpos públicos (Policía, Administración de justicia), la criminología está sirviendo como mérito adicional.

A los Institutos de Criminología se les ofrece asimismo un importante campo, en el sector de la seguridad privada, para poder impartir los cursos de formación de detectives privados, tal como establece el apartado quinto de la Orden de 7 de julio de 1995 (BOE, 17 de julio). Y algunos de estos Institutos, aun sin requerirlo expresamente la normativa, han sido reconocidos ministerialmente para impartir cursos a los vigilantes de seguridad y, más específicamente, a los directores de seguridad.

Pero el carácter no oficial del título produce a veces también importantes quebrantos al principio de igualdad, cuando no situaciones de verdadera perplejidad. Tal sucede, por ejemplo, con las pruebas de acceso a los Cuerpos, Escalas y Categorías de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para las que se exige específicamente el título de diplomado (o diplomado superior) en criminología, título que se expide o se expedía con este nombre en algunas universidades, no dándose por válidos otros títulos que, pese a exigir requisitos de acceso y contenidos de materias equivalentes a aquél, no se llaman o se llamaron exactamente así (7). Esta discriminación es difícilmente entendible dentro del sistema de principios jurídicos que hoy nos preside, y, sin embargo, las administraciones se aferran de momento a argumentaciones formales. Esta discriminación ha traído consigo también que los Institutos que sí tienen reconocido el título vengán a presentar un perfil de centros de formación policial.

Por tanto, podemos concluir que la criminología, al margen del incuestionable enriquecimiento personal que supone para muy distintos profesionales, no tiene por el momento salidas laborales muy claras y las que existen dependen a veces de las gestiones que los directores de los Institutos u otros grupos de interés han podido llevar a cabo ante los poderes públicos.

Sea como quiera, ante una eventual oficialización del título por parte del Gobierno, con-

viene saber para qué o para quiénes puede servir la criminología. Al respecto se debe subrayar que estos estudios deberían ser habilitadores para ciertas plazas o ciertos tipos de trabajos en los diferentes órganos del control social. Así, por ejemplo, en una Comisión de leyes penales, en la Policía, en la Seguridad Privada, en la Justicia (incluida la de menores), en la Prisión, en los Servicios de Asistencia Postpenitenciaria. También sería conveniente introducir la figura del criminólogo en determinadas áreas del control informal, como pudiera ser la planificación urbanística o la asistencia a menores con problemas de marginación (Larrauri, 1996; Garrido/Stangeland/Redondo, 1999: 60; AA.VV., 2000: 7 y ss.). Pero, por un orden lógico de las cosas, habría que crear primero la oficialidad del título y seguidamente proceder a exigirlo en la oferta de esas plazas de empleo público o incluso privado.

El elemento espiritual en el actual proceso de institucionalización

Ya hemos visto que, desde el punto de vista material, el proceso de creación de centros de criminología se ha producido por la lógica expansión de las universidades en estas dos últimas décadas. Los títulos universitarios, en general, tanto los oficiales como los propios, han crecido de manera impresionante durante este periodo. Pudiera creerse que este crecimiento se ha producido de manera bastante mecánica, con el consiguiente riesgo de ver en la universidad una fábrica de expedición de títulos.

Pero, por fortuna, el presente proceso institucionalizador ha estado también acompañado de un componente espiritual. Fundamentalmente, se ha concretado en una actividad investigadora bastante plural. No ha habido un movimiento científico unívoco, como ocurrió seguramente en su momento con el correccionalismo, que impulsara la investigación en una sola dirección. Al contrario, los distintos cultivadores de esta rama del saber se alinean en distintos enfoques. Podemos decir que existe una criminología *jurídica*, que surge básicamente de un modelo integral de la cuestión de los delitos y de las penas, de los delincuentes y de sus víctimas (Hassemer/Muñoz Conde,

1989); una criminología *aplicada*, a veces de carácter clínico, empleada en centros cerrados (prisiones, establecimientos para menores, centros de deshabitación de drogodependientes) (Garrido, 1993; Rechea, 1998); una criminología *realista* derivada muy a menudo de exigencias preventivas, como las propias del *situacionalismo*, en las que la labor científica puede armonizarse a los intereses de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Stangeland, 1998: 213); una criminología *crítica*, que en España tuvo una gran acogida en los años 80 por la influencia de las denominadas teorías de la criminalización y que, pese a las objeciones recibidas, ha incorporado definitivamente al control social entre los objetos criminológicos (Muñoz Conde, 1980: 79-81; Bergalli/Bustos, 1983; Mapelli, 1986: 175 y ss. Roldán, 1988).

Todo esto ha creado un bagaje importante, pero que no contenta a todos. Se sigue hablando de insuficiente actividad investigadora, de ausencia de una criminología propia, de trabajos basados en la observación o en la mera recopilación de estudios realizados en otros sitios, de falta de coordinación en los esfuerzos.

No se puede decir que algunas de estas observaciones sean inexactas. Pero añadiría que se está escribiendo mucho y que no todo redunde en un verdadero progreso del conocimiento. Se debería empezar por utilizar un lenguaje más comunicativo del que a veces se emplea. La criminología se puede abordar desde distintas ópticas científicas: Derecho, Psicología, Sociología, Medicina, Economía, Policía Científica, y los discursos no siempre se vertebran bien. La bibliografía se halla muy dispersa. Algunos intentos de elaborar compilaciones bibliográficas han mostrado lo difícil que es aunar la diversidad de fuentes. Si la criminología es ante todo interdisciplinariedad, habrá que hacer esfuerzos de conjunción. Esta labor comienzan a hacerla los *Manuales*, los cuales cumplen una función informativa sobre los temas básicos que hay que enseñar y sobre lo que hay que investigar (Herrero, 1997; Garrido/Stangeland/Redondo, 1999; García-Pablos, 1999). Pero entre ellos se aprecian todavía notables divergencias sobre el alcance y la significación que han de tener los distintos objetos criminológicos.

Se tiene la impresión de que hay un buen campo de trabajo para el futuro. Pero no debemos desdeñar lo que se ha hecho hasta el presente, pese a las no pocas incomprendiones por las que este saber ha transitado por la historia del siglo XX.

NOTAS

(1) El nombre de Criminología para definir al conjunto de materias de interés para una visión global de la cuestión penal comienza a asentarse a partir de la obra de Garofalo, que da este título a una de sus obras más conocidas. La primera edición italiana de esta obra aparece en 1885. Hay traducción española por P. Dorado Montero, La España Moderna, Madrid, s.f.

(2) Sólo un muy escaso carácter institucional hay que concederle a la iniciativa de Giner de los Ríos de crear, en 1899, en su cátedra de Filosofía del Derecho, un Laboratorio de Criminología para fomento de la investigación. Esta iniciativa parece que respondió más a una decisión personal que a una iniciativa oficial. Cfr. L. Jiménez de Asúa, Tratado de Derecho Penal, 3ª edición, Editorial Losada, Buenos Aires, 1964, T. I, p. 225.

(3) Cfr. Orden de la Dirección General de Seguridad, n.º 7, de 1 de diciembre de 1937.

(4) El término redención, como fin de la pena de prisión, fue sustituido por el de reforma en el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956.

(5) Se me informa que desde 1955 hasta 1963 recibió el nombre de Escuela, y a partir de este último año empezó a llamarse Instituto de Criminología. La fecha de creación exacta fue la de 21 de enero de 1955 (BOE, 10 y 11 de febrero).

(6) El art. 1 de la Orden de 10 de junio de 1964, que crea el Instituto de Criminología de Madrid, señala entre los fines del centro el de "asesorar a los organismos competentes para la reforma penal, la política criminal o la justicia del mismo orden".

(7) Orden de 19 de noviembre de 1996 (BOE, 27 de noviembre), del Ministerio de Educación y Cultura.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1999), "Censo de centros docentes universitarios de criminología en España", *Criminoticias*, n.º 11, octubre-noviembre.

AA.VV. (2000), "Aspectos profesionales del criminólogo (Postulado por FACE)", *Revista de Ciencias Criminológicas*, n.º 15, enero, pp. 7 y ss.

Arenal, C. (1895), *Estudios penitenciarios*, 2 vol., T. V de sus Obras completas, Librería de Victoriano Suárez, Madrid.

Bergalli, R./Busios, J. (dir.) (1983), *El pensamiento criminológico*, 2 tomos, Península, Barcelona.

Beristáin, A. (ed.) (1982), *Estudios vascos de criminología*, (Actividades del Instituto Vasco de Criminología), Mensajero, Bilbao.

Bernaldo de Quirós, C. (1898), *Las nuevas teorías de la criminalidad*, Madrid.

Cabo, V./Camino, M.Á./Correa, M. (2000), *Policía española. Notas e imágenes*, Fundación Policía Española, Madrid.

Cadalso, F. (1922), *Instituciones penitenciarias y similares en España*, José Góngora Impresor, Madrid.

Cobo del Rosal, M./Baicigalupo, E. (1980), "Desarrollo histórico de la criminología en España", *Cuadernos de Política Criminal*, n.º 11, pp. 31 y ss.

Dorado Montero, P. (s.f), *Bases para un nuevo Derecho penal*, Manuales Soler, Barcelona.

García-Pablos, A. (1999), *Tratado de Criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Garrido Genovés, V. (1993), *Técnicas de tratamiento para delincuentes*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Garrido, V./Stangeland, P./Redondo, S. (1999), *Principios de Criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Hassemer, W./Muñoz Conde, F. (1989), *Introducción a la Criminología y al Derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Herrero Herrero, C. (1997), *Criminología (Partes general y especial)*, Dyckinson, Madrid.

Jiménez de Asúa, L. (1930), *Al servicio del Derecho penal*, Diatriba del Código gubernativo, Morata editor, Madrid.

Jiménez de Asúa, L. (1934), *Ley de Vagos y Maleantes. Un ensayo legislativo sobre peligrosidad sin delito*, Reus, Madrid.

Jiménez de Asúa, L. (1964), *Tratado de Derecho penal*, I, 3ª edición, Editorial Losada, Buenos Aires.

Kaiser, G. (1993), *Kriminologie*, 9ª edición, C.F. Müller, Heidelberg.

Larrauri, E. (1996), "Resumen del seminario sobre la investigación criminológica", celebrado en Barcelona los días 26 y 27 de septiembre de 1996, por iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona, *Noticias Criminológicas*, n.º 1, octubre, pp. 1 y ss.

(von) Liszt, F. (1905), "Die Aufgaben und die Methode der Strafrechtswissenschaft", en *Strafrechtliche Vorträge und Aufsätze*, T. II, Berlin, pp. 284 y ss.

López-Rey y Arrojo, M. (1981), *Introducción a la Criminología*, Publicaciones del Instituto de la Universidad Complutense de Madrid.

Mapelli Caffarena, B. (1986), "Criminología crítica y ejecución penal", *Poder y Control*, n.º 0, pp. 175 y ss.

Muñoz Conde, F. (1980), "La resocialización del delincuente, análisis y crítica de un mito", en *La reforma del Derecho penal*, edición de S. Mir Puig, Universidad de Barcelona, pp. 61 y ss.

Muñoz Conde, F. (1990), "El papel de la Criminología en la formación del jurista. (Al mismo tiempo, informe sobre la Criminología en los planes de estudios de las Facultades de Derecho españolas: pasado, presente y futuro)", *Eguzkilore*, n.º 3, extraordinario, abril, pp. 173 y ss.

Rechea, C. (dir.) (1998), "La Criminología aplicada", *Cuadernos de Derecho Judicial*, VII.

Rico de Estasen, J. (1961), "Breve historia de la Escuela de Estudios Penitenciarios", *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, n.º 154, pp. 3.261 y ss.; n.º 155, pp. 3.421 y ss.

Roldán Barbero, H. (1988), *Historia de la prisión en España*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad de Barcelona.

Salillas, R., *Evolución penitenciaria en España*, 2 vol., Imprenta clásica española, Madrid.

Serrano Gómez, A. (1992), "Réquiem por la Escuela de Estudios Penitenciarios", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 2, p. 1.045 y ss.

Sevilla y Solanas, F. (1917), *Historia penitenciaria española (La galera)*, El Adelantado de Segovia.

Stangeland, P. (1998), "La criminología europea: entre la utopía y la burocracia. Esbozo para una criminología realista en España", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 1, 2ª época, pp. 207 y ss.

LA INVESTIGACION CRIMINOLOGICA EN ESPAÑA

PER STANGELAND

Profesor visitante en el Instituto de Criminológico de Málaga

¿EXISTE LA INVESTIGACION CRIMINOLOGICA EN ESPAÑA?

Hace pocos años, la Universidad de Louvain, Bélgica, elaboró un informe sobre el estado de la criminología en los países europeos (Walgrave, 1997). Comparado con los demás países, España ocupa una posición muy particular en este informe. Es la primera nación europea con respecto al número de estudiantes de criminología por mil habitantes. La ciudad europea con más estudiantes de criminología es Alicante, con 800 matriculados. Valencia, Barcelona y Madrid tienen, cada una, institutos con cientos de estudiantes.

Con 18 centros que imparten cursos y 1.500 titulados, uno podría esperar una posición española más destacada en investigación criminológica. Sin embargo, éste no es el caso, sino todo lo contrario: España está entre los últimos en conseguir financiación europea de proyectos de investigación. Tampoco se organizan muchos proyectos subvencionados por los ministerios, y no se suele disponer de fondos universitarios para proyectos propios. Lógicamente, las publicaciones científicas son escasas.

La Criminología en España ha sido, y sigue siendo en buena parte, una disciplina que sólo ha sido objeto de docencia, sin estar apoyada en una significativa labor de investigación. Un motivo importante para la creación de Institutos de Criminología ha sido la obtención de ingresos extras para los departamentos universitarios. Cuantos más estudiantes de Criminología, más tasas de matrículas se recaudan, y esta recaudación parece haber sido el fin principal de los Institutos en muchos casos. El contenido de la disciplina criminoló-

gica, la investigación científica y el futuro profesional de los estudiantes ha recibido menos atención. Las clases las imparten profesores de la plantilla fija de otros departamentos universitarios; la criminología en sí no tiene ningún profesor adscrito y, hasta la fecha, todavía no ha sido reconocida por el Consejo de Universidades como área de conocimiento científico. Lógicamente, el penalista con interés por la criminología debe suprimir esta pasión desviada y concentrarse en investigaciones puramente dogmáticas; solo así puede conseguir una plaza en Derecho Penal. Si se dedica a la investigación criminológica, entrará en un callejón profesional sin salida. Lo mismo ocurre en el caso del profesor psicólogo, médico o estadístico: Las plazas y los fondos de investigación hay que buscarlos en la facultad a donde uno pertenece, y el interés por el problema delictivo suele ser un interés pasajero, no una dedicación permanente.

A esta pésima política universitaria hay que añadir que el Estado español tiene poca tradición de análisis y evaluación de su política criminal. La actividad preparatoria legislativa transcurre en círculos muy cerrados: un par de funcionarios o catedráticos de confianza preparan un proyecto de ley, y se presenta a las Cortes. Ni el partido del gobierno ni la oposición realizan estudios sobre el impacto social que tendrá la nueva ley, ni saben lo que va a costar llevarla a la práctica. Larrauri (2000) presenta unos ejemplos escalofriantes de esta tradición: El anteproyecto del Código Penal de 1995 fue elaborado sin ningún estudio empírico previo. Buscó su inspiración en un proyecto alternativo alemán del año 1966, con la idea resocializadora dominante de esa época. Las nuevas penas contempladas en esta Ley (el arresto de fin de semana, la multa/día y el trabajo en beneficio de la comunidad) fueron introducidas por inspiración de "principios progresistas", sin ningún proyecto piloto u otra preparación. La Ley de extranjería 4/2000 y la Ley del Menor de 5/2000 no indican que la preparación técnica legislativa se haya mejorado últimamente.

Sin embargo, ni las autoridades ni los ciudadanos en general se dan cuenta de las iniciativas fracasadas y las leyes que nunca se cumplen, porque no se realizan evaluaciones o seguimientos de las actividades que,

supuestamente, sirven para reprimir la delincuencia o resocializar a los delincuentes. Se ignora, por ejemplo, cuántos delincuentes sexuales reinciden en el delito, qué clase de programas de rehabilitación de toxicómanos dan mejores resultados, o qué tipo de medidas son más eficaces para reducir la violencia doméstica. Así, las autoridades españolas, con una ignorancia total de los resultados que producen, gastan alegremente los fondos públicos.

En los Estados Unidos un principio básico de todo plan de intervención social ha sido reservar el 1 por 100 de los gastos del programa para una evaluación externa de sus efectos. Una medida paralela en España hubiera sido, por ejemplo, que el plan para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres de la Junta de Andalucía, con un gasto proclamado de 2.000 millones de pesetas, hubiera venido vinculado con un programa de evaluación externa de estas actividades, con un costo de 20 millones. Dado que eso nunca se hace, la administración pública puede prescindir tranquilamente de la investigación criminológica.

Mientras, por ejemplo, el Home Office británico emplea a 200 investigadores para estudios y evaluaciones, el Ministerio del Interior español dispone de varios pequeños grupos de estudios, escasamente coordinados y con tareas básicamente internas. Se trata del Instituto de Estudios de la Policía, el Gabinete de Estudios y Prospectiva, y el recién inaugurado Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil. Los contactos entre ellos y la criminología universitaria siempre han sido excelentes, lo que faltan son fondos para el desarrollo conjunto de líneas de investigación.

PRINCIPALES LINEAS DE INVESTIGACION

A pesar de estas condiciones poco favorables para la criminología, puedo confirmar que la investigación criminológica sí existe. Como anexo a esta ponencia, presento referencias bibliográficas de la investigación criminológica española. No tengo pretensiones de haber preparado una bibliografía exhaustiva, si no más bien una lista de ejemplos de los temas principales de interés para los investigadores.

La lista incluye estudios realizados en España desde la primera transición a la democracia hasta la fecha. No he mantenido una definición estricta de lo que es la criminología, sino que he incluido todos los que analicen los delinquentes, la delincuencia, las víctimas o el control social. La única exclusión ha sido obras meramente doctrinales, dado que estos se encuentran en varias bibliografías sobre la jurisprudencia.

No se puede dar justicia a todos en una introducción breve como ésta, pero voy a trazar las principales líneas de estudios que se puede deducir de esta lista. Se han realizado varios estudios interesantes sobre los delinquentes y su tratamiento, sobre las víctimas de los delitos, sobre las cifras de delincuencia y sobre el control social. Hay varios centros de prestigio, y obras de investigación excelentes.

Dejo que la lista habla por sí misma, y a continuación voy a hacer solamente unas pequeñas observaciones sobre las principales líneas de estudios de forma esquemática.

Tipo de delinquentes y formas de intervención y tratamiento.

- 1) Tratamiento de menores infractores.
- 2) Diagnóstico y tratamiento de delinquentes sexuales.
- 3) Drogodependencia.
- 4) Intervención y ayuda en casos de malos tratos domésticos.
- 5) Trastornos de personalidad –violencia y psicopatía.

Tipos de delitos y su modus operandi.

- 1) Tironeos.
- 2) Homicidios.
- 3) Agresión sexual.
- 4) Delincuencia contra el medio ambiente.

La medida de la delincuencia.

- 1) Encuestas autodenuncia.
- 2) Encuestas a víctimas.
- 3) Análisis de datos policiales o judiciales.

La víctima del delito.

- 1) Daños a la víctima.
- 2) Asistencia a la víctima.
- 3) La víctima en el sistema judicial.

El aparato judicial y policial.

- 1) Fiabilidad de testigos.
- 2) La toma de decisiones en jurados.
- 3) Roles profesionales: policía, juez, directores de cárcel.
- 4) La cárcel.

Alternativas a la política criminal.

- 1) Mediación entre víctima y agresor.
- 2) La política de drogas.
- 3) Alternativas a la cárcel.

Teorías sobre el aparato judicial.

- 1) Criminología crítica.
- 2) Ética y Derecho.
- 3) Estudios históricos.

Teorías sobre la delincuencia.

- 1) Teorías clásicas y neoclásicas.
- 2) Las estructuras de oportunidad.
- 3) La prevención de la delincuencia.

OBSERVACIONES SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA CRIMINOLOGÍA EN ESPAÑA

Centro y periferia.

Mientras en muchos países europeos la capital es el centro de investigación y conocimientos, se observa que Madrid no tiene ninguna posición destacada dentro de la criminología española. Eso es un resultado lógico de la falta de inversión o interés por parte de los Ministerios. Una ciudad más importante que Madrid por sus estudios criminológicos es Barcelona, quizás debido a la apuesta de estudios empíricos realizada por la Generalitat de Catalunya.

Falta de continuidad en las líneas de investigación.

Existen muchas líneas de investigación interesantes que se han cortado, una vez que el investigador principal ha leído su tesis. Las causas han sido ya comentadas: Si no existen plazas para criminólogos, ni financiación

externa de líneas de investigación, el criminólogo se recicla profesionalmente para conseguir una plaza en un área de conocimiento ya establecido.

Psicólogos y juristas.

La profesión más representada en la criminología empírica es la de los psicólogos. Ellos dominan en la literatura sobre tratamiento de delincuentes, seguidos por psiquiatras y médicos forenses. También han realizado bastante estudios sobre la delincuencia, el aparato policial y judicial, etc. Las obras de los juristas están menos representadas, y estudios hechos por sociólogos y antropólogos son muy escasos.

Teoría y práctica.

Muchos estudios modestos, pero interesantes, los han realizado personas con más experiencia práctica que titulación académica. Entre ellos, se encuentran policías, guardias civiles, funcionarios en instituciones penitenciarias y trabajadores sociales. La criminología, como disciplina académica, les ha dado una oportunidad para analizar y reflexionar sobre su trabajo diario. Suelen elegir temas muy concretos, y aportar ideas que, a los teóricos puros, nunca se les hubieran ocurrido. Estas contribuciones, fomentadas por estudiantes de criminología más que por los profesores, mantienen viva la disciplina.

EL FUTURO DE LA CRIMINOLOGIA ESPAÑOLA

El primer paso para consolidar la criminología en España es la creación de un área de conocimiento, haciéndola independiente del área de Derecho penal. Eso daría un empuje importante a la investigación, y permitiría que los alumnos interesados leyeran sus tesis en un tema criminológico.

El segundo paso es la consolidación de los distintos planes de estudio existentes, y el establecimiento de una carrera homologada de estudios universitarios en Criminología. Eso daría a los criminólogos acceso a un mer-

cado laboral más amplio, siendo también mejor aceptados dentro de los cuerpos de policía, los juzgados y las cárceles.

Ambos pasos fueron recogidos en una ponencia creada por los Institutos de Criminología españoles, acudiendo a tales reuniones diferentes asociaciones de estudiantes y titulados en Criminología, y presentada hace poco como propuesta al Consejo de Rectores de las Universidades españolas en los siguientes términos: Un plan de estudios de segundo ciclo, es decir, que los alumnos tendrían que hacer una diplomatura en otra materia, por ejemplo derecho, psicología, periodismo o trabajo social, antes de empezar con la criminología; y la posibilidad de que se cree un área de conocimiento específico en Criminología.

Este plan, que cuenta con el apoyo de la gran mayoría de los Institutos de Criminología existentes, así como de la recién creada Sociedad Española de Investigación Criminológica, daría el reconocimiento formal que durante tanto tiempo ha faltado a la Criminología. Esta disciplina ha mostrado que se puede combinar los conocimientos teóricos sobre delincuencia y justicia con la utilidad práctica, y es de esperar que dicho plan, además de la aprobación del Consejo de Universidades, sea también aprobado por el Ministerio de Educación y Ciencia lo antes posible.

Una bibliografía de la criminología española.

AA.VV. (1999): Estudios sobre las resoluciones dictadas por los jueces de vigilancia penitenciaria. Dykinson.

Abellán José Luis (1994): La cárcel y sus alternativas. Revista mensual de pensamiento y cultura Nº 515, Febrero 1994.

Alabart, A. Aragay, J. & Sabaté, J. (1989): La encuesta de seguridad ciudadana de 1988. Barcelona: Comisión técnica de seguridad urbana, Ayuntamiento de Barcelona.

Alabart, Ana, Josep M. Aragay (1990): Encuestas de victimización y políticas locales de prevención de la delincuencia. Forum des Collectivités Territoriales Européennes pour la Sécurité Urbaine, Barcelona.

Alabart Vilá, Ana et al. (1993): La delinquèn-

cia a Barcelona: Realitat i por a 1992. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.

Aliaga, C, Deza, R, Céspedes JC y Guerrero M.A. (1996): Las alarmas antirrobo en vehículos, viviendas y comercios: Su uso y abuso Boletín Criminológico Nº 23, Málaga, IAIC.

Alonso, C. et al. (1995): Los valores de los adolescentes y el consumo de drogas. Adicciones, nº 7:77-90.

Alvira Martín, Francisco y María A. Rubio (1982): Victimización e inseguridad: la perspectiva de las encuestas de victimización en España Revista Española de investigaciones sociológicas, C.I.S. Madrid Nº 18, p. 29-50.

Arroyo, L. et al. (1999): Estudios de Criminología. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.

Barberá, Francisco Antón y De Luis y Tur (1993): Policía Científica, Vol. 1 y 2 Tirant lo Blanch, Valencia

Barberet, R., Rechea, C., y Montañez, J. (1993): Estudio Internacional sobre delincuencia mediante autoinforme En: Arroyo Zapatero (ed): Estudios de criminología 1, Univ. de Castilla-La Mancha.

Barberet, Rosemary (1993): La policía y la investigación criminológica Cuadernos de la Guardia Civil nº 9.

Barberet, Rosemary et al. (1994): Self-Reported Juvenile Delinquency in Spain In: Junger-Tas et al. (ed): Delinquent behavior among young people in the Western world. Amsterdam: Kugler.

Barberet, Rosemary (1996): Victimización de prostitutas en Sevilla y Málaga Boletín Criminológico, nº 19.

Barberet, Rosemary, Daniel Castillo-Barragá (1997): Burglary victimization among commercial establishments in the city of Seville (Spain) Paper, 9th international world symposium on victimology, Amsterdam.

Barberet, R. & García España, E (1997): Illegal Immigrants in Spain. Sage.

Beleña, M.A. y Báguena, M.J. (1993): Nivel de reincidencia y diferencias individuales en motivación e inteligencia en mujeres delinquentes. En M. García Ramírez (Comp.). Psicología social aplicada en los procesos políticos y jurídicos. Eudema. Sevilla.

Berenguer, R, Garrido, V & Montoro (1990): El miedo al delito en Valencia: Un estudio psico-social Delincuencia/Delinquency, 2, 169-186.

Bergalli, Bustos Ramírez y Miralles, T. (1983): El pensamiento criminológico. Un análisis crítico. Tomos 1 y 2 Barcelona.

Beristain, A., de la Cuesta, J.L. (eds.) (1990): Victimología San Sebastian, Univ, del País Vasco.

Beristain Ipiña, Antonio (1996): Criminología, victimología y cárceles. Tomos 1 y 2 Facultad de ciencias jurídicas, Pontificia universidad javeriana.

Beristain A. (2000): Victimología: Nueve palabras clave. Tirant lo Blanch.

Blanco García, Ana Isabel (1996): Mujer, violencia y medios de comunicación. Universidad de León, secr. de publicaciones.

Boletines Criminológicos:

1. Víctimas de delincuencia en Málaga.
2. Las estadísticas policiales y judiciales.
3. Lentitud de los procesos penales en Málaga.
4. Delincuencia juvenil en Fuengirola.
5. La legalización de la eutanasia.
6. Turistas extranjeros víctimas de delitos.
7. Llamadas de urgencia a la policía local.
8. Victimización juvenil.
9. Actuaciones policiales en riñas domésticas.
10. La imagen del delito en la prensa.
11. Homicidios en la ciudad de Málaga.
12. La delincuencia violenta en Málaga.
13. Prevención de delincuencia en zonas residenciales.
14. Prevención en comercios y zonas turísticas.
15. Violaciones y agresiones sexuales.
16. Vertederos ilegales.
17. La prisión preventiva.
18. La delincuencia contra comercios.
19. Victimización de prostitutas en Sevilla y Málaga.
20. La oficina de ayuda a las víctimas.
21. La violencia en televisión.
22. La delincuencia en Marbella.
23. Las alarmas antirrobo en vehículos, viviendas y comercios: Su uso y abuso
24. La representación social de la delincuencia.
25. Los extranjeros en las cárceles españolas.
26. El stress asistencial en los funcionarios de prisiones.

27. El impago de pensiones en la realidad judicial.
28. Serenos y policías de barrio.
29. Criterios jurisprudenciales sobre la insu- misión.
30. Instituto de Criminología: 5 años de docencia.
31. Retos futuros para la ayuda a la víctima.
32. Los bares de copas: impagos, peleas y robos.
33. Victimización de mujeres inmigrantes.
34. La administración controlada de hero- ina.
35. Incendios contra el mobiliario urbano.
36. XII Congreso internacional de Crimi- nología. Crimen y justicia en un mundo en cambio.
37. El homicidio en la pareja.
38. Llamadas de emergencia falsas o mali- ciosas: Aportación de la lingüística forense.
39. La prescripción de la heroína como medida de prevención de la delincuencia.
40. Programas de intervención para la vio- lencia familiar.
41. El análisis geográfico de la delincuencia.
42. La violencia en las parejas universita- rias.
43. Infracciones penales contra el medio ambiente: El SEPRONA.
44. La víctima en el aparato judicial.
45. Uso terapéutico del cannabis: Viabilidad legal.
46. Primer año de la oficina de asistencia a víctimas de Málaga.
47. El reto de la nueva justicia de menores.
48. La atención a los enfermos terminales.
49. Análisis de la delincuencia de inmigran- tes.

Bueno Arús, Francisco (1992): *L'atenció a la víctima Papers d'estudis i formació* N^o 8 pp. 107-124.

Bueno García, M^a José y Luis M. Sánchez (1995): *Violadores y agresores sexuales*. Boletín Criminológico N^o 15, IAIC, Málaga.

C.I.S. (1978): *Informe sobre la encuesta de victimización* (Julio de 1978) Revista espa- ñola de investigaciones sociológicas N^o 4, pp. 223-282.

Caba Villarejo, J, Pérez Montaut, Ignacio (1994): *Delincuencia juvenil en Fuengirola* Boletín Criminológico N^o 4, IAIC, Málaga.

Caño, Xavier (1995): *Maltratadas. El infierno de la violencia sobre las mujeres*. Colección España Hoy.

Cano de la Vega, José Fco. (1991): *La segu- ridad pública en Andalucía*. Almotacén, Junta de Andalucía, Sevilla, n^o 36.

Cano López, F. (1999): *Positivismo y corre- cionalismo en los expedientes incoados por el Tribunal Tutelar de Menores de Barcelona, entre 1921 y 1931*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Gene- ralidad de Cataluña.

Canteras, A. (1987): *La delincuencia feme- nina en España*.

Canteras Murillo, Andrés (1988): *Crimino- logía y ciencias sociales. La sociología crimi- nal*. Cuadernos de Política Criminal N^o 34.

Carbonero Torres, R. et al. (1995): *Llamadas de urgencia a la policía local*. Boletín Criminológico N^o 7, IAIC, Málaga.

Carmena, Manuela (1997): *Crónica de un desorden*, Madrid.

Carrillo, M.T. y Luengo M.A. (1993): *Demora de la gratificación y conducta antisocial en los adolescen- tes. Análisis y modificación de con- ducta*, 19: 643-663.

Carrillo M.T. et al. (1994): *Conducta antiso- cial juvenil y perspectiva de tiempo futuro: Un análisis de la influencia de la institucionali- zación*. Anuario de Psicología, 62: 67-80.

Centro de Documentación y Estudios SIIIS (1998): *Intervención con menores infractores*. Ararteko, Bilbao.

Cerezo Domínguez, Anabel (1998): *La rela- ción entre malos tratos domésticos y homi- cidios entre parejas*. Tesis doctoral, Universidad de Málaga. Facultad de Derecho.

Cerezo Domínguez, Ana Isabel (1998): *La delincuencia violenta: Un estudio de homi- cidios*. En Revista de Derecho Penal y Criminología, nueva época, n^o 2.

CGPJ (1997): *Libro blanco de la justicia*. CGPJ, Madrid.

Clemente Díaz, Miguel: *La prevención de la delincuencia: la importancia del diseño ambiental*.

Clemente Díaz, Miguel: *La Orientación comunitaria en el estudio de la delincuencia*.

Clemente M. (1995): *Marcos explicativos del delito*. En M. Clemente (Coord.). Funda- mentos de la Psicología Jurídica. Pirámide, Madrid.

- Conde, Francisco (1994): *Juventud y consumo*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Conde-Pumpido Tourón, Candido: *Protección penal del medio ambiente: el delito ecológico*. Cuadernos de la Guardia Civil.
- Consejo General del Poder Judicial (1994): *La victimología*. Cuadernos de Derecho Judicial.
- Corral P. (1994): *Trastorno antisocial de la personalidad*. En E. Echeburúa (Ed.). *Personalidades violentas*. Pirámide, Madrid.
- Dapena Méndez, José (1995): *La mediación en la justicia juvenil*. Barcelona (manuscrito).
- De la Torre Campo, Pilar (1982): *Una aproximación al fenómeno social de la delincuencia juvenil*. Cuadernos de Política Criminal nº 16.
- De Corral, Paz, Enrique Echeburúa (1998): *Manual de violencia familiar*. Siglo Veintiuno.
- Díaz A. y Báguena, M.J. (1989b): *Factores personales. Análisis estructural en adolescentes delincuentes y no delincuentes*. *Delincuencia*, 1: 277-306.
- Díez Ripollés J.L. et al. (1996): *Delincuencia y víctimas*. Tirant lo Blanch.
- Díez Ripollés, J.L. et al. (2000): *La atención a los enfermos terminales. Una investigación multidisciplinar*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Dirección General de la mujer (1992): *Mujer y delincuencia en la Comunidad de Madrid*.
- Durán, M. Auxiliadora & Per Stangeland (1995): *Turistas extranjeros víctimas de delitos*. Ponencia, Congreso de Psicología Social, Salamanca.
- Durán Durán, M. A. et al. (1998): *La victimización de mujeres marroquíes en Málaga*. Cuadernos de Política Criminal, Nº 65: 467-493.
- Echeburúa, Enrique (1994): *Personalidades violentas*. Pirámide.
- Echeburúa, E. et al. (1998): *Manual de violencia familiar*. Siglo XXI, Madrid.
- EDIS S.A. (1997): *Los andaluces ante las drogas*. V Junta de Andalucía, Consejería de Asuntos Sociales.
- Escohotado, A. et al. (1994): *Las drogas: de ayer a mañana*. Talasa.
- Escudero, J.F. et al. (2000): *La violencia doméstica: Regulación legal y análisis sociológico y multidisciplinar*. Ed. Bosch. S.A.
- Estany, R. et al. (1999): *La ejecución de medidas en medio abierto*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Generalidad de Cataluña.
- Esteban, C, Garrido V y Molero C. (1993): *El tratamiento de los psicópatas adictos a las drogas y/o el alcohol*. En Arroyo Zapatero (ed.): *Estudios de Criminología 1*, Univ. de Castilla-La Mancha.
- Fernández, J.C. et al: (1995): *Imagen del delito en la prensa española*. Boletín Criminológico Nº 10, Málaga.
- Fernández Jurado, J.A. et al: (1996): *Vertederos ilegales*. Boletín Criminológico, IAIC, Málaga Nº 16.
- Ferré Olivé, E. et al. (1999): *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Funes Artiaga, J. (ed.) (1995): *Mediación y justicia juvenil*. Fundación Jaume Callís, Barcelona.
- Gamella, Juan F. (1990): *La historia de Julián. Memorias de heroína y delincuencia*. Madrid, Editorial Popular.
- Gamella, Juan F. y Meneses, C. (1993): *Estrategias etnográficas en el estudio de poblaciones ocultas: Censo intensivo de los heroinómanos de cuatro barrios de Madrid*. Drogodependencias, Ed. D. Comas, Madrid.
- Gamella, Juan F. y Arturo Alvarez Roldán (1997): *Drogas de síntesis en España. Patrones y tendencias de adquisición y consumo*. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Ministerio del Interior.
- García-Andrade, José A. (1984): *Raíces de la violencia*. OFFO, S.L.
- García-Pablos de Molina, Antonio (1992): *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*. Tirant lo Blanch.
- García-Pablos de Molina, Antonio (1999): *Manual de Criminología*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- García Ruiz, Igne et al. (1996): *Servicio de asistencia a la víctima*. Memoria 1995 Gobierno Vasco. Departamento de Justicia.
- García España, E. (2000): *Inmigración y delincuencia en España: Análisis criminológico*. Tesis doctoral. En Prensa. Universidad de Málaga.

- Garrido, Vicente & Antonio Clemente (1983): *Personalidad criminal: El fin de una utopía*. Cuadernos de Política Criminal Nº 21.
- Garrido, V. Stangeland, P. & Redondo, S. (1999): *Principios de Criminología*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Garrido V. (1984): *Delincuencia y sociedad Mezquita*. Madrid.
- Garrido Genovés, Vicente (1987): *Delincuencia juvenil*. Madrid. Alhambra.
- Garrido Genovés, Vicente (1989): *Psicología de la violación* Estudios de Psicología, 38,91:110.
- Garrido Genovés, Vicente (1991): *Victimology in Spain: The empirical studies*. In: VG. Kaiser, H. Kury eds.: *Victims and Criminal Justice*, Max Planck Institut, Freiburg, Kriminologische Forschungsberichte, Vol. 50.
- Garrido Genovés, Vicente & Montoro (1992): *La reeducación del delincuente juvenil*. Tirant lo Blanch.
- Garrido V. (Dir.) (1993): *Psicópata. Perfil psicológico y reeducación del delincuente más peligroso*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Garrido Genovés, Vicente (1993): *Técnicas de tratamiento para delincuentes*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Garrido V. (1994): *¿Se puede reeducar al psicópata?* En E. Echeburúa (Ed.) *Personalidades violentas*. Madrid, Pirámide.
- Garrido V. et al. (1995): *La prevención de la delincuencia: El enfoque de la competencia social*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Garrido Genovés, Vicente y A.M. Gómez (1998): *Diccionario de Criminología*. Tirant lo Blanch.
- Generalitat Valenciana (Vidosa, Fely G.): (1996): *Oficina de ayuda a la víctima del delito*. Memoria 1995. Generalitat Valenciana, Dirección General de Justicia.
- Generalitat Valenciana (1990): *Incidencia de malos tratos a mujeres en la Comunidad Valenciana*. Valencia, E.M.E.R.
- Giménez-Salinas, E & Chacón, M (1994): *La cárcel y sus alternativas*. El Ciervo, Nº 515.
- Gómez Gracia, Enrique (1987): *Análisis epidemiológico de la delincuencia en Málaga 1983-1986. Bases para su posible prevención*. Facultad de Medicina, Univ. de Málaga (tesis doctoral).
- Gómez Gracia E., A. Pinedo Sánchez, A. García Rodríguez (1989): *Imagen de la policía (comunidad malagueña)*. Ciencia Policial, diciembre 1989.
- Gómez Gracia, Enrique et al. (1990): *Aportaciones del método epidemiológico al estudio racional de la delincuencia juvenil*. Rev. San. Hig. Pub. Vol 64: pp. 319-328.
- Gómez Gracia, E.; A. Pinedo Sánchez; C. (1994): *Delincuencia en Málaga*. Ciencia Policial.
- González Audicana, Manuel et al. (1995): *Representaciones sociales de los jóvenes sobre la criminalidad*. Investigación transfronteriza. Revista de Derecho Penal y Criminología, vol. 5, pp. 335-490.
- González Vidosa, Fely/De Jorge, Luis (1995): *Mediación - 1ª experiencia de adultos en España*. Poder Judicial, Nº 40: 309-330.
- González Vidosa, F & Stangeland, P. (1996): *La oficina de ayuda a la víctima: Sugerencias concretas*. Boletín Criminológico, Nº 20
- González Vidosa, Fely (1998): *Ponencia a la Policía Local sobre las víctimas de malos tratos*. Manuscrito, AVD, Valencia.
- Guardia Civil. Centro de Análisis y Prospectiva (2000): *Inmigración y seguridad ciudadana*. Notas del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, Nº 3.
- Guerrero, A. & Santos Amaya, I.M. (1996): *Homicidios en la ciudad de Málaga*. Boletín Criminológico, nº 11, IAIC, Málaga
- Herrera Moreno, Myriam (1996): *La hora de la víctima*. Compendio de la victimología. Edersa, Madrid.
- Herrero Herrero, César (1988): *Por una política criminal integradora. El tratamiento penitenciario y la prevención policial, elementos necesarios*. Cuadernos de Política Criminal Nº 35.
- Herrero Alonso, Carmen (1994): *Una introducción a la victimología*. Ciencia Policial Nº 27 137-150.
- Herrero Herrero, César (1995): *Un modelo razonable de policía judicial*. Boletín de Información, Nº 1744.
- Herrero Herrero, César (1997): *Criminología (Parte General y Especial)*. Dykinson, Madrid.
- IEP Instituto de Estudios de Policía (1996): *Demandas de seguridad y victimización*. Estudio Nº 7 del I.E.P., Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía.

- IEP (Instituto de Estudios de Policía) (1997): *El cuerpo nacional de policía español y su entorno Ministerio del Interior*. Dirección General de la Policía.
- Jar Couselo, Gonzalo (1995): *Modelo policial español y policías autónomas*. Dykinson.
- Jiménez de Asúa, Luis (1961): *La llamada victimología*. Estudios de Derecho Penal y Criminología I, Omeba, Buenos Aires.
- Landrove Díaz, Gerardo (1990): *Victimología*. Tirant lo Blanch.
- Landrove Díaz, G. (1998): *La moderna Victimología*. Tirant lo Blanch.
- Laporta, Francisco J. y Silvina Alvarez (eds.) (1997): *La corrupción política*. Alianza, Madrid.
- Larrauri, Elena (1991): *La herencia de la criminología crítica*. Madrid.
- Larrauri, Elena (1992): *Victimología*. En *De los delitos y de las víctimas*. Ad Hoc, Buenos Aires.
- Larrauri, Elena (2000): *Aportación de las ciencias sociales a la elaboración de reformas en la legislación penal*. En Díez Ripollés y A. Cerezo (eds.). *Los problemas de la investigación empírica en criminológica: la situación española*. Tirant lo Blanch (en prensa).
- Leganés Gómez et al. (1999): *Criminología*. Tapia.
- López, A. et al. (1993): *Aspectos críticos en la evaluación del entrenamiento en habilidades de resolución de problemas interpersonales: Un estudio con delincuentes institucionalizados*. En M. García Ramírez (Comp.). *Psicología social aplicada a los procesos jurídicos y políticos*. Eudema, Sevilla.
- López Garrido, Diego (1987): *El aparato policial en España. Historia, sociología e ideología*. Ariel, Barcelona.
- Lorente Acosta, Miguel y José Antonio (1999): *Agresión a la mujer: Maltrato, violencia y acoso*. Ed. Comares, Granada.
- Luengo M.A. (1982): *Sistemas de valores, personalidad y delincuencia juvenil*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Luengo M.A. (1985): *Values and personality: A survey of their relationship in the case of juvenile delinquency*. *Personality and Individual Differences*, 6: 519-522.
- Luengo Martín, Angeles, Otero López et al. (1990): *Análisis psicosocial de la génesis y mantenimiento del consumo de drogas en los adolescentes gallegos*. Xunta de Galicia. Consellería de Sanidade.
- Luengo Martín, M.A. (1993): *Personalidad y conducta delictiva*. En Arroyo Zapatero (ed.): *Estudios de criminología 1*, Univ. de Castilla-La Mancha.
- Luengo M.A. et al. (1994): *A short-term longitudinal study of impulsivity and antisocial behavior*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66: 542-548.
- Luengo M.A. et al. (1995): *La psicopatía*. En A. Belloch et al. (eds.) *Manual de psicopatología*. McGraw-Hill, Madrid.
- Luengo M.A. et al. (1996), *Efectos de la necesidad de búsqueda de sensaciones sobre la involucración en el consumo de drogas de los adolescentes*. *Análisis y Modificación de Conducta*, 86: 679-833.
- Luna, A, Martínez F, Osuna E, Lachica: (1987): *Análisis de variables circunstanciales y personales en delitos contra la libertad sexual*. Cuadernos de Política Criminal nº 32, pp. 305-312.
- Luque Reina, M.A. (1999): *La victimización en Cataluña en 1996*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Generalidad de Cataluña.
- Luzón Peña, Diego Manuel (1992): *Control electrónico y sanciones alternativas a la prisión*. Ponencia. Universidad de Alcalá.
- Mapelli Caffarena, Borja (1984): *Desviación social y resocialización*. Cuadernos de Política Criminal, Nº 22.
- Mapelli Caffarena, Borja (1986): *Criminología crítica y ejecución penal*. Poder y Control, Nº 0.
- Martín Fernández, Manuel (1992): *La profesión de policía*. Ariel.
- Martín López (2000): *Justicia con Menores. Menores infractores y menores víctimas*.
- Martínez Ruiz, Enrique (1982): *La delincuencia contemporánea. Introducción a la delincuencia Isabelina*. Universidad de Granada.
- Medina Ariza, Juan José (1998): *El control social del delito a través de la prevención situacional*. En *La criminología aplicada*, Consejo General del Poder Judicial, San Sebastián.
- Meléndez Sánchez, Felipe Luis (1989): *Consideraciones criminológicas en materia de estupefacientes*. Dykinson, Madrid.

Mesa Hidalgo, Enrique y Miguel Angel Romá (1997): *La autodefensa en las mujeres víctimas de delitos violentos*. Asociación ADAV, Málaga.

Ministerio de la Hacienda (1994): *Informe sobre el fraude en España*. Instituto de Estudios Fiscales.

Ministerio del Interior (1996): *Anuario Estadístico*. Secretaría General Técnica, Madrid.

Miralles, Teresa (1982): *Métodos y técnicas de la investigación criminológica*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

Montoro González et al. (1987): *La delincuencia violenta*. Un estudio empírico en la ciudad de Valencia. NAU Libres, Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana.

Morales Villanueva, Antonio (1993): *La delincuencia en España (1990-91)*. Guardia Civil, mayo 1993.

Mundo Fuertes (1985): *Agresividad y terrorismo*. Vol. 1 y 2, Universidad de Granada.

Navarro, José et al. (1984): *El consumo de drogas en España*. Cruz Roja de España.

Nieto, Alejandro (1984): *La administración del desgobierno*. Ariel.

Nieto, Alejandro (1997): *La corrupción en la España democrática*. Ariel.

Ortet, G. et al. (1988): *Factores de personalidad y conducta antinormativa en adolescentes*. Revista de Psicología General Aplicada, 14: 419-429.

Ossorno Almécija, Manuel (1994): *Los extranjeros, víctimas de delitos contra la propiedad. ¿Simulación de delitos?* IAIC, Málaga (Trabajo CRIM II).

Otero-López, José Manuel et al. (1994): *An empirical study of the relations between drug abuse and delinquency among adolescents*. British Journal of Criminology, Vol. 34: 459-478.

Otero J.M. (1994): *Droga y delincuencia. Concepto, medida y estado actual del conocimiento*. Eudema, Madrid.

Otero J.M. et al. (1994): *Identificación de factores de riesgo de la conducta delictiva: Hacia un modelo integrador*. Análisis y modificación de conducta, 20: 675-709.

Pérez J. (1983): *Variables de personalidad y delincuencia: La necesidad de estimulación en una teoría general de la conducta antisocial*. Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas, 10: 125-137.

Pérez J. (Coord.) (1987a): *Bases psicológicas de la delincuencia y de la conducta antisocial*. PPU, Barcelona.

Pérez J. (1987b): *Teorías biológico-factoriales y delincuencia*. En V. Sancha et al. (Eds.) *Delincuencia. Teoría e investigación*. Alpe, Madrid.

Pérez Sánchez, Jorge (1987): *Bases psicológicas de la delincuencia y de la conducta antisocial*. PPU, Barcelona.

Pont Amenos, T. (1998): *Breves encuentros con delincuentes*. Herder

Prada Cazorla, Julio C. (1997): *La victimo-asistencia: El papel del criminólogo*. Revista Española de Psiquiatría Forense, N° 2.

Proyecto Barañi (2000): *Mujeres gitanas y sistema penal*. <http://personales.jet.es/gea21/>

Pulido Núñez, M^a Angeles, A. Arcos (1988): *Agresor, víctima e incidente de la violación: Un análisis descriptivo*. Cuadernos de Política Criminal n° 35, pp. 291-316, Madrid.

Ravazzola, M.C. (1998): *Historias infames: los maltratos en las relaciones*. Paidós.

Rechea, C. et al.: *Violencia doméstica en el municipio de Albacete*. Ayuntamiento de Albacete y Universidad de Castilla-La Mancha.

Rechea, Cristina et al. (1995): *Adolescencia: ¿Un sarampión?* Junta de Castilla-La Mancha.

Rechea, C; R. Barberet; J. Montañés et al. (1995): *La delincuencia juvenil en España*. Universidad de Castilla-La Mancha/Ministerio de Justicia.

Rechea, C. (Dir.) (1998): *La criminología aplicada II*. Cuadernos de Derecho Judicial, VII.

Rechea Alberola, C y J. Montañés Rodríguez (1993): *Aspectos psicológicos de los malos tratos en el menor*. En Arroyo Zapatero (ed.): *Estudios de Criminología 1*, Universidad de Castilla-La Mancha.

Rechea C. et al. (1995): *La delincuencia juvenil en España*. Ministerio de Justicia e Interior. Madrid.

Redondo, S; Funes, J., y Luque, E. (1993): *Justicia penal i reincidencia*. Centro de Estudios Jurídicos, Generalitat de Catalunya.

Redondo, S. et al. (1999): *The influence of treatment programmes on the recidivism of juvenile and adult offenders: an european meta-analytic review*. Psychology, Crime and Law. Vol. 5. Overseas Publishers Association.

- Reverte Montagud, Manuel (1993): *Victims and Criminal Justice in Spain*. In: "Understanding crime: experiences of crime and crime control". Publ. 49, UNICRI, Rome.
- Revista de criminología y psiquiatría forense (1996): Federación de criminólogos, Las Palmas o Madrid.
- Rico, José M., y Luis Salas (1988): *Inseguridad ciudadana y policía*. Tecnos, Madrid.
- Rico, Lolo (1992): *TV Fábrica de mentiras. La manipulación de nuestros hijos*. Espasa Hoy, Madrid.
- Rico, José M^a (1994): *La corrupción pública y su control en América Latina*. Revista de Derecho Penal y Criminología n^o 4 pp. 675-703.
- Rico, José M^a (1994): *Transición democrática y justicia penal en América Latina*. Revista de Derecho Penal y Criminología n^o 4 pp. 705-745.
- Rios Martín, J.C. et al. (1998): *La infancia en conflicto social*. Tratamiento sociojurídico. Cáritas.
- Rios Martín, J.C. et al. (1998): *Mil voces presas*. Universidad Pontificia de Comillas.
- Rodes, F, Giner, Gómez, Martí Lloret (1995): *Variabilidad de los partes de sanidad según la etiología lesional*. VII jornadas sociedad española de medicina legal y forense, Lleida.
- Rodríguez Marín, Jesús (1983): *Determinantes sociales de la conducta violenta*. Cuadernos de Política Criminal N^o 20.
- Rodríguez Yagüe et al. (2000): *Mujer como víctima. Aspectos jurídicos y criminológicos*.
- Romero, E. et al. (1995): *Grupo de iguales y delincuencia juvenil: Un análisis de las variables afectivas y conductuales*. En E. Garrido et al. (Comps), *Psicología Jurídica, Política y Ambiental*. Eudema, Salamanca.
- Romero, E. et al. (1998): *Valores y delincuencia autoinformada: Un análisis en adolescentes escolarizados e institucionalizados*. Manuscrito no publicado. Universidad de Santiago de Compostela.
- Romero, E. et al. (1999): *Personalidad y delincuencia. Entre la biología y la sociedad*. Ed. Universitario.
- Romero, E. (1996): *La predicción de la conducta antisocial: Un análisis de las variables de personalidad*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Ruidiá García, Carmen (1991): *Una mirada a la vida en las prisiones & Estilo de dirección en las cárceles españolas*. Revista de Estudios Penitenciarios N^o 244.
- Ruidiá García, Carmen (1991): *Estilos de dirección en las prisiones españolas*. Revista de Estudios Penitenciarios N^o 244 (pp. 41-54).
- Ruidiá García, Carmen (1992): *El miedo al delito. Apuntes para la reflexión*. Cuadernos de Política Criminal N^o 48, Madrid.
- Ruidiá García, Carmen (1994): *Los españoles ante la justicia penal: actitudes y expectativas*. REIS, N^o 67, pp. 219-240.
- Ruidiá García, Carmen (1996): *Violencia en la familia: Una visión sociológica*. Cuadernos de Política Criminal, N^o 60
- Ruidiá García, Carmen (1997): *Desviación, delito y censura social. César de Beccaria y los cambios en la justicia penal*. Anuario Psicología Jurídica, Vol 6, pp. 65-77.
- Sabaté, Juli, J. Aragay y E. Torrelles (1997): *La delincuencia en Barcelona: Realitat i por*. Catorze anys d'enquestes de victimització 1984-1997. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona/Ajuntament de Barcelona.
- Salcedo, M.C. et al. (1987): *Un análisis de la perspectiva de tiempo futuro en delincuentes institucionalizados y no institucionalizados*. Análisis y modificación de conducta, 13: 331-365.
- Sánchez Garrido, Carmen (1989): *Estudio sociosanitario de la delincuencia en la costa malagueña (1983-88)*. Tesis doctoral, Universidad de Málaga, Facultad de Medicina, Cátedra de Medicina Preventiva y Social.
- Sánchez Tostado, Luis M. (1990): *Tráfico y consumo de drogas en el Campo de Gibraltar*. Universidad de Cádiz.
- Sanmartín, J., Grisolia, J., y Grisolia, S. (1998): *Violencia, televisión y cine*. Ariel.
- Sanmartín, José (1999): *Violencia contra niños*. Ariel.
- Santibáñez, R. (1994): *El mito de la impulsividad delincuente*. Anuario de Psicología Jurídica, 11-22.
- Secretaría de Estado (1994): *Memoria de actividad*. Ministerio de Justicia e Interior.
- Serrano Gómez, Alfonso (1978): *La delincuencia juvenil en España y su evolución*. Cuadernos de Política Criminal N^o 5.
- Serrano Gómez, Alfonso y José Luis Fernández (1978): *El delincuente español*.

Factores concurrentes. Universidad Complutense de Madrid.

Serrano Gómez, Alfonso (1986): *El costo del delito y sus víctimas en España*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Serrano Maíllo, Alfonso (1996): *Anexo estadístico*. En Revista de Derecho Penal y Criminología, Nº 6, pp. 1247:1279.

Sillero Crovetto, Blanca y P. Lorenzo Copello (1996): *El impago de pensiones derivadas de rupturas matrimoniales en la realidad judicial*. Instituto Andaluz de la Mujer, Estudios 7, Sevilla-Málaga.

Sola E. et al. (eds.) (1998): *Implicaciones de la Psicología en la Criminología actual*. Comares.

Solé Riera, Jaume (1997): *La tutela de la víctima en el proceso penal*. Bosch, Barcelona.

Soria Verde M.A., Ricón Gascón A. (1992): *Análisis descriptivo de las víctimas denunciantes en comisaría*. Ciencia Policial nº 18, julio-septiembre 1992.

Soria Verde M.A. (1992): *Hacia un nuevo campo de intervención psicológica: las víctimas de los delitos*. Rev. de Psicol. Gral y Aplic., 1992 45 (2), 219-227.

Soria Verde, M.A. (comp) (1993): *La víctima: Entre la justicia y la delincuencia. Aspectos psicológicos, sociales y jurídicos de la victimización*. Biblioteca Investigación de Ciencias Sociales, Barcelona.

Stangeland, P & M.V. Márquez (1995): *La delincuencia violenta en Málaga*. Boletín Criminológico, Nº 12. IAIC, Málaga.

Stangeland, Per (1995): *The Crime Puzzle. Crime Patterns and Crime Displacement in Southern Spain*. Miguel Gómez Publicaciones, Málaga.

Stangeland, Per (1995): *¿Es España un país violento?* Cuadernos de Política Criminal, vol. 55, pp. 219-237.

Stangeland, Per (1995b): *La delincuencia en España. Un análisis crítico de las estadísticas judiciales y policiales*. Revista de Derecho Penal y Criminología, UNED, Madrid.

Stangeland, Per (1996): *La delincuencia contra comercios*. Ciencia Policial, Nº 37:99-106.

Stangeland, Per (1996): *Prevención de la delincuencia en zonas turísticas*. Ciencia Policial, Nº 38: 141-150.

Stangeland, Per (1997): *La prevención de delitos racistas*. Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología Nº 11 extraordinario, p. 213:221.

Stangeland, Per (1998): *La criminología europea: Entre la utopía y la burocracia. Esbozo para una criminología realista en España*. Revista de Derecho Penal y Criminología, Nº 1, 2ª época, p. 207:219.

Stangeland, P, Díez Ripollés y Durán (eds.) (1998): *El blanco más fácil. La delincuencia en zonas turísticas*. Tirant lo Blanch/IAIC, Valencia.

Stangeland, Per (1998): *Other targets or other Locations? An Analysis of Opportunity Structures*. British Journal of Criminology Vol. 38, No 1, pp. 61-77.

Stangeland, P. et al. (1999): *Delincuencia y estructura urbana en Málaga*. CD-ROM. CONFERENCIA ESRI. Madrid.

Stangeland, Per (2000): *Criminología realista y el problema de las víctimas*. M. Corcoy y C. Ruidiaz (eds.): *Problemas criminológicos en las sociedades complejas*. Universidad de Navarra.

Toharia, José Juan (1975): *El Juez Español*. Technos, Madrid.

Toharia, José Juan (ed.) (1994): *Actitudes de los españoles ante la administración de justicia*. CIS Opiniones y actitudes.

Torrente, Diego (1992): *Investigando a la policía*. REIS, nº 59, pp. 289-300.

Tortosa, José María (1995): *Corrupción*. Icaria, Barcelona.

Turrado Vidal, Martín (1991): *Estudios sobre historia de la policía*. Ministerio del Interior.

Uribesalgo Micás, B. (1999): *La finalidad reeducadora y de reinserción de las penas privativas de libertad*. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Generalitat de Catalunya.

Varona Martínez, (1998): *Mediación reparadora como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica*.

Varona Martínez, Gema (1998): *La mediación reparadora como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica*. Editorial Comares, Granada.

Villabona Madera, Florentino (1982): *Tirón en Sevilla (1981-1982)*. Policía Nacional de Sevilla, manuscrito.

SEGURIDAD PUBLICA

Gonzalo JAR COUSELO y Juan Luis PEREZ MARTIN
Legislación sobre Cuerpos de Policía. Ambito Estatal, Autonómico y Municipal
Ministerio del Interior y Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2001
509 páginas

NUESTRO sistema policial se estructura en tres niveles administrativos. Estado, Comunidades Autónomas y Municipios tienen competencias destinadas al mantenimiento y conservación de la seguridad. Esta complejidad del modelo policial, consecuencia del diseño constitucional del Estado, hace que una herramienta como es la recopilación de aquellas normas que afectan a los Cuerpos de Policía sea un instrumento extraordinariamente útil para penetrar en el entramado legal que afecta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Este es el objetivo que los autores intentan alcanzar, siendo su texto una excelente selección de normas que de una u otra forma afectan a los diferentes Cuerpos de Policía que se despliegan y ejercen sus funciones dentro del territorio nacional.

La obra se inicia con una selección de preceptos de la Constitución a la que sigue, también mediante selección de preceptos, los diferentes Estatutos de Autonomía. Bajo el título "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" se recogen una recopilación de normas que en su mayor parte se aplican de forma común a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Las restantes partes en las que se divide, agrupa las normas en función de los diferentes cuerpos policiales existentes: Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policías Autónomas y Policías Locales. Cierra la obra el texto de la ley de Seguridad privada, actividad ésta que, en los últimos años, está siendo objeto de un importante crecimiento e importancia.

Sin duda se ha conseguido el objetivo confesado en el prólogo, cual es "abarcar lo que se puede considerar como sistema de seguridad interna de nuestro país, entendiendo por tal el conjunto de elementos que, de manera coordinada, cooperan a la consecución de los fines que le son propios a este tipo de instituciones".

La obra contiene un abundante número de anotaciones a pie de página que dirigen al usuario hacia un mejor y mayor comprensión de tan vasta y compleja materia.

La actualización de las obras dedicadas a recopilaciones normativas es imprescindible para mantener la utilidad de la misma. Este objetivo lo cumplen todas en los primeros momentos de su publicación, pero además, en este caso, los autores añaden a la obra un CD-ROM que permite mantener actualizado el contenido de los diferentes textos legales.

Francisco José Alés Moreno

M^a Piedad LAZUEN ALCON

Cuerpos de Policía y seguridad ciudadana: situación actual y perspectivas de futuro

Ministerio del Interior, Madrid, 1999

303 páginas.

SIN duda, el sistema de seguridad interior o modelo policial es un tema de vigorosa actualidad. Esta obra se añade a otras, también recientes, que se preguntan si el modelo actual debe ser cambiado, y una vez admitidas las posibilidades de cambio o evolución que aparecen en el horizonte y que prevé como posibles nuestro ordenamiento jurídico vigente, no se resisten los autores a vaticinar las posibles probabilidades de cambio, mostrando sus preferencias en uno u otro sentido.

La autora inicia su trabajo con un recorrido histórico mediante el que trata de ubicar el nacimiento de los cuerpos policiales, y aunque reconoce ciertos antecedentes que sitúa en la Edad Media, considera que no puede hablarse propiamente de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hasta el siglo XIX, momento en el que aparecen como tales la Policía y la Guardia Civil.

Estos primeros pasos acreditan una hegemonía de la Administración militar sobre la civil. Los intentos de alcanzar una Administración civil fuerte que contase con su propio cuerpo policial resultaban una y otra vez fallidos. Estima que el ejemplo más claro de esta dinámica fue la creación de la Guardia Civil, que concebida por el Decreto de 28 de marzo de 1844 como un cuerpo de naturaleza civil su conversión a instituto armado de naturaleza militar sólo tardó un mes, transformación que fue llevada a cabo por el Decreto de 13 de mayo del mismo año (conocido como *contradecreto*). Este predominio del carácter militar en los cuerpos policiales llega hasta el régimen franquista, en cuyo seno las técnicas militaristas aplicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad llega a su más alto grado de exacerbación.

La naturaleza militar de la Guardia Civil es también una constante de todos los trabajos relativos a la seguridad pública y que alinea a los autores en uno u otro sentido. En este caso, la autora entiende que la llegada de la Constitución de 1978 ha conducido a una neta separación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, si bien se ha perdido una gran oportunidad para acabar definitivamente con la naturaleza militar de la Guardia Civil, lo "que impide hablar de una rotunda separación de Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad".

El Capítulo Segundo tiene un elevado componente doctrinal. Es necesario destacar el gran esfuerzo de concreción conceptual de la autora, que trata de delimitar conceptos que no han tenido un sentido unívoco a lo largo de la historia. Tal es el caso de concepto de policía en su vertiente subjetiva y objetiva que, tras ser analizados, procede a establecer las posibles conexiones entre la policía de seguridad o policía en sentido subjetivo y las diferentes actividades administrativas. Desde una clasificación clásica establece las conexiones con la actividad de fomento, con la de prestación o servicio público y, finalmente, con la actividad administrativa de policía o limitación, conexión ésta en la que la autora se detiene con mayor grado de detalle y en la que la definición de coacción directa o inmediata y la concreción de requisitos o presupuestos para su uso son especialmente interesantes, afirmando finalmente que la coacción directa es el elemento más importante para distinguir entre policía administrativa y policía de seguridad, si bien no el único.

La delimitación entre los conceptos de orden público, seguridad pública, seguridad ciudadana y protección civil son parte de las respuestas que la autora quiere ofrecernos en el Capítulo Tercero. La utilización de algunos de estos términos como sinónimos, las connotaciones antidemocráticas del concepto de orden público, las

diferentes posiciones doctrinales de delimitación conceptual y el tratamiento jurisprudencial, en especial del Tribunal Constitucional, son cuestiones tratadas con gran rigor que ayudan de forma notable al lector. De entre ellos, destacamos el concepto de seguridad ciudadana que la autora del libro entiende como un "bien jurídico protegido constitucionalmente distinto e individualizado de otros (orden público y seguridad pública) con los que a menudo se intenta integrar o asimilar y cuyo contenido no es otro que la protección de personas y bienes contra actos delictivos a través de la actividad prestacional encomendada por la Constitución a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, quienes en el desarrollo de su misión, unas veces preventiva o de vigilancia, y otras represiva y reparadora del daño causado, están legitimados por la Constitución y por la Ley para imponer restricciones o limitaciones sobre los derechos e intereses legítimos de los sujetos causantes de dicha perturbación, a fin de que el resto de los ciudadanos puedan ejecutar con libertad sus derechos y libertades y participar en la vida de la comunidad por los cauces establecidos".

Las funciones policiales son el eje sobre el que pivota todo el Capítulo Cuarto. Se realiza un estudio de las funciones de los diferentes Cuerpos de Policía: estatales, autonómicos y locales; se analizan los criterios de distribución de competencias o funciones y se ponen de manifiesto los posibles solapamientos y los problemas y dificultades que ello plantea.

El modelo policial es objeto de un detenido estudio que la autora califica de "punto fundamental" en el conjunto de la obra. Se analizan modelos en Derecho comparado, en concreto, el modelo alemán, el francés y el británico, y se concluye que el modelo español no se corresponde con ninguno de los adoptados en los países de nuestro entorno: federal, centralizado y local respectivamente. Considera que nuestro modelo por sí solo es difícil de definir y que los problemas de coordinación y conflictos de competencia conducen a un resultado de ineficacia, que sufren particularmente los ciudadanos. A partir de estas precisiones parte de la premisa de que nuestro modelo está en clara evolución a pesar de ello, y dentro de sus hipótesis de futuro, una de ellas es la permanencia de la situación actual, es decir, un sistema de policía estatal con las excepciones del País Vasco, Navarra y Cataluña, que sí dispondrían de policía territorial propia. El resto de Comunidades Autónomas tendrían policías estatales, junto con unidades adscritas que dependerían funcionalmente de la Comunidad. Las mejoras para un escenario de este tipo se sitúan en medidas que mejoren la coordinación, que entiende son fáciles de llevar a efecto.

La segunda hipótesis, que sí constituye una auténtica evolución y transformación del actual modelo policial y que la autora califica de probable, iría por el camino de la creación de policías autónomas. A su vez esta posible evolución puede subdividirse entre dos opciones. La primera, que la creación de estas policías territoriales sólo se produzca en aquellas Autonomías que lo tienen previsto en sus Estatutos, lo que nos conduciría en denominación de la autora a un sistema de parche, en el que gran parte del territorio nacional estaría servida por policías autónomas y el resto cubierto por policías estatales. En este supuesto los problemas de coordinación tendrían una difícil solución. La segunda opción sería la generalización de las policías autonómicas a todo el territorio nacional, modelo semejante al alemán, que se caracterizaría por una mayor economía y eficacia, aunque las distintas dimensiones de población y tamaño generarían dificultades en la aplicación práctica de este modelo.

Bajo el título "La cooperación policial en Europa: hacia un espacio sin fronteras interiores" se abre el último capítulo. Respecto de Schengen se analiza la idea de espacio sin fronteras y el tratamiento que en el Tratado reciben tanto las fronteras interiores como las exteriores; la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, centrandó el estudio en la colaboración entre los cuerpos policiales de los distintos Estados parte: intercambio de información, labores de vigilancia y persecución; la

creación del "Sistema de Información Schengen" y su sistema suplementario "Red SIRENE"; un proyecto aún joven que ha recibido su último impulso en el Tratado de Amsterdam. La creación de una policía europea (Europol) y su puesta en funcionamiento son valoradas positivamente, ya que suponen una decisión que favorecerá, sin duda, la colaboración y la lucha conjunta contra el terrorismo, narcotráfico, blanqueo de dinero, crimen organizado y sus problemas conexos, que constituyen hoy día las cuestiones más importantes y de mayor envergadura en materia de seguridad ciudadana. Todavía quedan escollos por resolver y es necesario armonizar las instituciones policiales, el poder judicial y una homologación del Derecho penal de los países que componen la Comunidad Europea, pero el camino escogido es el correcto para incrementar la seguridad en un espacio sin fronteras interiores.

Francisco José Alés Moreno

José RICARDO SANCHIS MIR y Vicente GARRIDO GENOVES

Delincuencia de "cuello blanco"

Colección "Politeia" núm. 1, Instituto de Estudios de Policía, Madrid, 1987.

ESTE trabajo se enmarca dentro de una revisión de los estudios más representativos sobre la delincuencia de cuello blanco, pero con una circunstancia especial, y es el hecho de pertenecer a países anglosajones, ya que no podemos hablar de ninguna bibliografía en castellano, esto es porque los estudios de delincuencia se han centrado en el análisis de delitos comunes y en aquellos hechos producidos por parte de individuos calificados de "marginales".

El añadir una nueva perspectiva al análisis de la delincuencia, como en este trabajo, supone una nueva consideración crítica del sistema legal, en un afán ideológico por ilustrar los efectos delictivos que se derivan, paradójicamente, de su actuación.

Este libro trata de mostrar al lector una "zona oscura" de la criminología, tanto por lo poco conocido y debatido en un sentido riguroso, como por el escaso efecto que produce en la sociedad y la falta de cobertura legal contra ellos.

Los autores de este trabajo definen el delito de cuello blanco (según definición dada por Sutherland, 1940) como aquel delito cometido por un individuo de alto estatus en el desempeño de su legítima ocupación, diferenciando asimismo tres tipos básicos: a) Incidentales, b) Empleados y c) Corporativos.

Los motivos que los mueven son los mismos que los de los delincuentes comunes: la codicia, o dicho de un modo más psicológico, el intento de disminuir una privación relativa que se percibe como necesario.

El impacto que producen estos delitos es considerado en mayor o menor medida según los efectos económicos, físicos y sociales que produzcan, si bien es cierto que estos delitos suponen una menor amenaza para el sistema dominante que los delitos comunes, y en muchas ocasiones ayuda a mantener los privilegios de unos pocos. También es fundamental el contexto en el que se producen, pues parece probado que los delitos de cuello blanco son más susceptibles de producirse en sistemas políticos autoritarios, como las dictaduras, donde el poder se basa en el trasvase de influencias, favoritismos, corrupción, añadido al uso indiscriminado de la fuerza, mientras que la delincuencia común sufre un aumento en regímenes más liberales y tolerantes.

Las víctimas, según defiende este trabajo, son la mayor de las veces inconscientes, lo que dificulta la denuncia; además, el alto estatus del delincuente y la baja visibilidad del delito hacen que la reacción social sea la indiferencia.

A esto hay que añadirle el diferente trato que delincuentes de cuello blanco y comunes reciben de la ley, ya que los primeros rara vez acaban en un proceso penal y con ello el estigma de delincuentes al no ir a la cárcel.

Como vemos, una visión correcta de la delincuencia de cuello blanco pasa por un amplio y severo "conocimiento de estructuras sociales, políticas y económicas del contexto en que se producen, pues son definidoras de conductas, y aportan la clave del problema". (Delincuencia de "cuello blanco", J. R. Sanchís y V. Garrido)

Susana Núñez Castro

Emma MARTIN DIAZ

Angeles CASTAÑO MADROÑAL

Margarita RODRIGUEZ GARCIA

Procesos migratorios y relaciones interétnicas en Andalucía

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, 1999

183 páginas

ESTE libro es fruto de una nueva línea de investigación, en colaboración entre las instituciones públicas para desarrollar conjuntamente una serie de actuaciones dirigidas a la integración social de los inmigrantes en Andalucía.

El libro ofrece nuevos planteamientos teóricos acerca de las relaciones interétnicas en Andalucía, con un objeto de análisis que es el estudio de actitudes, valores y comportamientos que se derivan de la interacción social en el contexto de una sociedad pluricultural.

Las repercusiones de los procesos migratorios a todos los niveles de la red local se convierten en tema central de las sociedades contemporáneas. El análisis de los mecanismos legales, sociales y culturales puestos en práctica por las sociedades emisoras y receptoras para intentar regular las migraciones de acuerdo con los propios intereses ocupa un lugar central en la actualidad.

Este trabajo expone el caso del Poniente almeriense, desde la perspectiva de la antropología social, entre todos los enclaves andaluces de la nueva agricultura, se trata de aquel en que la intensidad del trabajo se mantiene a lo largo de períodos más largos y para más tareas. Estos son factores que requieren grandes cantidades de mano de obra que sólo son satisfechas con aportación de trabajadores extranjeros.

Así los inmigrantes van formando parte de la sociedad, y en este sentido, su inserción social debe acompañarse con un profundo respeto a su diversidad cultural y del reconocimiento de su contribución al tejido económico andaluz.

María Emma Hernández Araque

LA Oficina de las Naciones Unidas para el Control de la Droga y la Prevención del Crimen (UNDCP), con sede en Viena y dirigida por Pino Arlacchi, ofrece en este informe un excelente análisis del problema de la droga en el mundo, en todas sus facetas. Describe las tendencias recientes en la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas; expone las bases necesarias para una estrategia de reducción de la demanda, que son el análisis epidemiológico, las medidas de prevención del consumo y las de tratamiento de la drogodependencia; y esboza la política de fomento del desarrollo alternativo, que resulta esencial para la reducción de la producción en determinados países.

Enriquecido por tablas estadísticas, mapas y gráficos, de muy clara lectura, el informe permite al lector interesado hacerse una idea precisa de la situación actual en la gran batalla global que está librando contra ese grave problema que es la drogodependencia. Y la conclusión es relativamente optimista, porque si el problema es grave, también es cierto que la comunidad internacional está empezando a hacerle frente, como subraya el propio secretario general de la ONU, Kofi Annan, en el prólogo. Los datos disponibles indican que tanto la producción mundial de opiáceos como la de cocaína disminuyeron en los últimos años del siglo XX, mientras que por el contrario tendían a aumentar las incautaciones. En algunos países, incluida España, ha comenzado a disminuir también el número de consumidores, pero en términos generales el panorama sigue siendo muy preocupante. El informe estima que hay en el mundo 180 millones de consumidores de drogas ilegales, lo que equivale al 4 por 100 de la población mundial de más de quince años.

El papel de España en la lucha contra el tráfico de droga es muy destacado. Nuestro país juega un gran papel en la incautación de resina de cannabis y de cocaína. Y el informe destaca el éxito logrado por España que, a partir del Plan Nacional sobre Drogas de 1985, ha hecho un gran esfuerzo encaminado a la reducción tanto de la oferta como de la demanda (pág. 90).

La esperanza es que el plan adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998, que suscribieron 185 países, pueda alcanzar los objetivos deseados, que informalmente se situaron en una reducción del consumo del 50 por 100 para el año 2008.

Juan Avilés

Luis FERNANDEZ ESTRADA

Jurisprudencia sobre la Guardia Civil

Ministerio del Interior, Madrid, 2000

286 páginas

LOS guardias civiles nos enfrentamos en el devenir de cada jornada con la comisión de delitos e infracciones contra las personas o la propiedad, así como diversas infracciones administrativas o vicisitudes propias de la carrera profesional de los componentes del Cuerpo.

La presente obra recopila, de forma extractada, la doctrina legal emanada, en los últimos veinte años, de las diferentes Salas de los Tribunales, referidas a la Guardia Civil como Institución, así como al personal perteneciente al citado Cuerpo.

La base de búsqueda de cada supuesto concreto está en las Voces del Índice Alfabético que se incluye. En cada concepto se reseña un número general para conocer la sentencia extractada, el Tribunal que la dicta, así como la referencia numérica de los repertorios de jurisprudencia de la Editorial Aranzadi, por si fuese necesario una ampliación de la sentencia. En la presente recopilación se recogen las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, los denominados Tribunales Menores: Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA y Audiencias Provinciales, y dentro de cada una de ellas, cuando es posible, se analizan los distintos órdenes jurisdiccionales: penal, civil, contencioso-administrativo, etc., referidas exclusivamente a la Guardia Civil.

José Villena Romera

Ignacio COSIDO GUTIERREZ (Coordinador)

La Guardia Civil más allá del año 2000

Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid, 2000

317 páginas

LA presente obra es un estudio sobre la Guardia Civil ante el nuevo siglo XXI. Los diferentes autores investigan y nos presentan sus reflexiones ante temas importantes que nuestro Instituto debe dar respuesta.

Palabras como globalización, flujo migratorio, cambio tecnológico o sociedad de información son tratadas por Benito Salcedo autor de la primera parte del libro cuyo enunciado es "El entorno de actuación de la Guardia Civil". Desde un punto de vista sociológico estudia los cambios que se están produciendo en la sociedad y como producto de ésta los delitos.

Ante estos cambios delictivos las Fuerzas y Cuerpos deben encontrar métodos adecuados para combatirlos desde una utilización racional del servicio, creación de equipos especiales para la persecución e investigación de determinados delitos, análisis avanzados capaces de predecir la aparición y evolución de los conflictos sociales, así como el intercambio de información de las redes y bases de datos tanto nacionales como internacionales.

"Riesgos y amenazas" es el segundo enunciado tratado por Pedro Vázquez Jaraba, Eduardo Fernández Martín y Mariano Rodríguez Gómez. Los autores analizan las demandas sociales para definir los riesgos y amenazas del futuro, considerando el reto de la Guardia Civil la consecución de un clima de seguridad aceptable conforme a los cambios sobre: terrorismo, narcotráfico, inmigración ilegal, delincuencia organizada, medio ambiente y otros delitos como la violencia doméstica, delitos contra el patrimonio histórico o delitos cibernéticos.

"La Guardia Civil del siglo XXI" el futuro de la Institución es estudiado por Emiliano Blasco y Francisco Díaz Alcantud. Las misiones, los recursos humanos y la enseñanza en la Guardia Civil son los puntos principales tratados en el apartado. Entre las misiones separan las incluidas dentro del ámbito de la seguridad ciudadana tanto la genéricas como las específicas de las especialidades y por otro lado las misiones encuadradas en la defensa nacional. En el apartado de los recursos humanos se pone en evidencia la necesidad del aumento de plantilla, dando como opciones: la creación de la figura del Guardia Civil de empleo, una mayor utilización del personal

en reserva y la incorporación de funcionarios civiles. La idea principal sobre la enseñanza en nuestra Institución es concretar una preparación más especializada, acorde con las nuevas tecnologías y métodos de actuación.

Francisco Javier Alvaredo estudia "Los Recursos Materiales y Nuevas Tecnologías". La idea del autor es que existen en la actualidad tres aspectos principales en la gestión de los recursos. El primero de carácter formal, su fuerte centralización, el segundo, su desequilibrio entre gastos de personal, gastos corrientes e inversiones y el tercero su tradicional autarquía. El objetivo en el nuevo siglo es que la relación entre el beneficio social obtenido y el coste del mismo sea el más alto posible, planteando un modelo de presupuesto más actualizado. La informática, la criminalística, el servicio aéreo y las transmisiones son campos de inversión para el futuro en las nuevas tecnologías, debiendo dotar de ciertos avances no sólo a unidades de especialidades sino también a las territoriales.

"Proyección internacional: la apuesta por Europa" es el estudio que realiza Ramón Cortés desde dos vertientes: las organizaciones de cooperación internacional como OIPC/INTERPOL, SIRENE o NSIS y las misiones de mantenimiento de la Paz y Asistencia Técnica.

José Villena Romera

TERRORISMO

Fernando REINARES

Patriotas de la muerte: quiénes han militado en ETA y por qué

Madrid, Taurus, 2001

207 páginas

ESTE nuevo libro de Fernando Reinares, prestigioso politólogo especializado en el análisis de la violencia colectiva, proporciona una interesante radiografía de los militantes de ETA, que se lee de un tirón y que ofrece algunas claves importantes para la comprensión de la amenaza terrorista. Sus fuentes son tanto cuantitativas como cualitativas. Las primeras se basan en el análisis de algo más de trescientos sumarios y procedimientos incoados entre 1977 y 1997, así como sus correspondientes sentencias, con datos acerca de más de seiscientos etarras. Las segundas, las más llamativas para el lector, consisten en setenta entrevistas individuales con antiguos militantes de ETA, realizadas entre 1994 y 2000.

De cuarenta y siete de ellas proceden los numerosos testimonios que aparecen en el libro, que en conjunto constituyen una fascinante confesión colectiva. Confesión no en el sentido de que los antiguos etarras se muestren arrepentidos, en general ocurre lo contrario pues se muestran satisfechos de su militancia, sino en el sentido en que ponen al desnudo el limitado registro de las pasiones que les han conducido a practicar el terrorismo con buena conciencia. Algún filósofo se ha referido a la banalidad del mal, es decir, a la trivialidad de las gentes que cometen grandes crímenes y esa es la sensación que producen estos testimonios. Uno de ellos, el de un vizcaíno procedente de una familia castellanohablante de clase media, con estudios universitarios, que se incorporó a ETA (m) a principios de los ochenta, puede servir

de muestra: "La única obsesión que teníamos era crear el máximo miedo y daño posible a los madrileños (...). Y decíamos, joder ¿la violencia? La violencia es la que hacéis vosotros. A pesar de que matáramos a un montón de gente, la cosa era justa y la culpa la tenéis vosotros".

Respecto a los datos estadísticos, lo más notable es la comprobación de que efectivamente la edad de los reclutas de ETA está disminuyendo. De la muestra de 307 casos reunida por Reinares resulta que tan sólo el 9 por 100 de los etarras incorporados a la banda entre 1970 y 1977 tenían menos de 21 años, porcentaje que se eleva al 56 por 100 en los incorporados entre 1983 y 1995. Aumenta también el porcentaje de quienes proceden de las grandes ciudades, de más de cien mil habitantes, que representaban el 23 por 100 de los incorporados en 1970-1977 frente al 45 por 100 de los incorporados entre 1983 y 1995. El perfil del etarra, más joven y más urbano que en el pasado, se acerca así al de otros movimientos violentos de nuestros días, como los grupos xenófobos de distintos países europeos.

En cuanto a los móviles que han llevado a los entrevistados a incorporarse a ETA, destaca la importancia de un sentimiento nacionalista de carácter étnico y exclusivista, frente a cualquier otro tipo de consideraciones políticas y sociales. Más de uno de los entrevistados declara incluso que no le interesa la política. "El objetivo era simplemente la independencia", declara uno. Y Reinares apunta una idea importante: el apoyo popular que adquirió ETA surgió en buena medida de que en la etapa final de la dictadura fue ETA la que se convirtió en el símbolo de la lucha por la independencia. Los excesos represivos, que se prolongaron durante la etapa inicial de la transición a la democracia, alimentaron el odio hacia España, como se desprende de varias de las entrevistas. Y surgió una subcultura de enaltecimiento de ETA, que se ha transmitido a través de toda una serie de agencias de socialización: familias, cuadrillas de amigos, escuelas, asociaciones deportivas o culturales. Ese entorno social, sin duda minoritario, que justifica la violencia en nombre de la nación, ha sido el caldo de cultivo de ETA.

Hoy en día sigue siéndolo, pero su incidencia es cada vez menor. Por ello la conclusión de Reinares es optimista: "ETA fue percibida en el pasado –y lo es todavía hoy por una minoría cada vez más exigua y enroscada en sí misma– como depositaria de las más auténticas señas de identidad vasca. En realidad, como bien sabemos, se trata de una organización terrorista en decadencia que desesperadamente trata de imponer al conjunto de la sociedad vasca un esquema político étnico y excluyente, inspirado en su atroz nacionalismo de pasamontañas y txapela".

Juan Avilés

Manuel MANZANO SOUSA

"Comentarios a la STEDH de 27 de septiembre de 1995 (caso McCann y otros contra el Reino Unido). La fuerza armada en un caso límite: la amenaza terrorista en Gibraltar"

DYKINSON, Madrid, 2001

96 páginas

COMENTARIOS a la STEDH de 27 de septiembre de 1995 (caso McCann y otros contra el Reino Unido). La Fuerza Armada en un caso límite: la amenaza terrorista en Gibraltar es un estudio que don Manuel Manzano Sousa, Coronel

de la Guardia Civil, realiza en Cuadernos "Luis Jiménez de Ansúa" (núm. 11) sobre la famosa sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El autor inicia el estudio con un detallado relato de lo ocurrido a principios del mes de marzo de 1988 en Gibraltar en relación con la presunta preparación de un atentado por parte del IRA y la posterior muerte de los integrantes del comando (McCann, Farrell y Savage), apoyándose en una serie de croquis minuciosos sobre los disparos de los agentes contra los citados activistas; dando una visión muy gráfica y explicativa de lo que allí acaeció.

La lectura del texto nos sumerge en ese mundo normativo sobre dónde se encuentra la actuación armada, bien en el lado de la legalidad o, por el contrario, en la transgresión a la ley. Esa línea divisoria, generalmente difícil de delimitar y por consiguiente polémica, es lo que en esta obra el autor pretende aquilatar y definir, realizando diversos comentarios sobre la célebre sentencia.

Serán los términos de congruencia, oportunidad, proporcionalidad, idoneidad y necesidad los que el autor irá desgranando para dar una visión correcta del uso de la fuerza armada en el caso McCann.

Es pues esta obra un excelente material de lectura y consulta para todos los profesionales de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y Fuerzas Armadas en el desempeño de sus funciones y, en concreto, en el uso de las armas de fuego.

Marcos Rubio García

FUERZAS ARMADAS

Carolyn W. PUMPHREY (ed.)

Transnational threats: blending law enforcement and military strategies

Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000

256 páginas

Consultable en la red en <http://carlisle-www.army.mil>

UNA de las características del panorama mundial en el siglo que ahora se inicia es la de la difuminación de los límites entre los problemas de seguridad interior y seguridad exterior. Tras el final de la guerra civil, las posibilidades de que un país desarrollado sea objeto de una agresión convencional son muy limitadas, mientras que ha aumentado la gravedad de los riesgos transnacionales, es decir, de aquellas amenazas a la seguridad interior que proceden de otros países y que por tanto encajan mal en la tradicional división entre los problemas de seguridad exterior y los de justicia e interior.

Este es el problema que se aborda en el libro que comentamos, que es el resultado de una conferencia celebrada en febrero del año 2000 en Chapel Hill, Carolina del Norte, promovida por el Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos, el Instituto Triangle de Estudios de Seguridad y el Centro de Derecho, Ética y Seguridad Nacional de la Universidad Duke. El tema de discusión fue el de cómo se podían combinar las estrategias de las Fuerzas Armadas y de las instituciones responsables del mantenimiento de la ley, para hacer frente a las amenazas transnacionales, particularmente el terrorismo basado en armas de destrucción masiva, las

amenazas informáticas a las infraestructuras nacionales y la delincuencia organizada internacional.

En palabras de la editora del libro, la historiadora Carolyn W. Pumphrey, el problema es que en el pasado las amenazas a la seguridad nacional eran responsabilidad de los militares, mientras que la seguridad interior correspondía a las instituciones responsables del mantenimiento de la ley, pero que esa nitida distinción ha desaparecido debido al avance de las nuevas amenazas transnacionales. Ello plantea graves dilemas constitucionales y de seguridad. Por un lado, la seguridad nacional exige que aprendan a colaborar instituciones que se han desarrollado independientemente. Y por otro lado, la división de funciones entre las Fuerzas Armadas y las instituciones responsables de la seguridad interior está estrechamente ligada al mantenimiento de las libertades, por lo que la tarea de combinarlas no es sencilla. Hay que mantener el equilibrio entre seguridad y libertad, teniendo presente que la protección de la intimidad y la limitación de la autoridad militar son garantías esenciales de nuestras libertades.

Desde esa perspectiva general, los autores de los diferentes ensayos que componen el libro examinan el desafío que representan las amenazas transnacionales, especialmente las tres antes citadas. Y una de sus conclusiones principales es que la doctrina de defensa nacional de los Estados Unidos responde todavía a una situación en que las tecnologías eran mucho menos complejas y la vida política internacional se basaba en estados nacionales con fronteras claramente delimitadas. Todo esto ha cambiado como consecuencia de la globalización y de las nuevas tecnologías de la información, que están en la base de las nuevas amenazas transnacionales.

Se trata pues de un debate que resulta tan interesante en Estados Unidos como en Europa y al que habrá que dedicar un gran esfuerzo en los próximos años. La lectura de este libro proporciona sugerencias del mayor interés para ese debate.

Juan Avilés

VIOLENCIA DOMESTICA

Amparo ALMARCHA BARBADO y otros

La mujer como víctima: Aspectos jurídicos y criminológicos

Colección Estudios, Universidad Castilla-La Mancha

205 páginas

ESTE libro recoge las ponencias del Curso que sobre la mujer como víctima: aspectos jurídicos y sociales, fue impartido por la Universidad de Castilla-La Mancha durante el verano de 1998 (29 y 30 de junio).

Dentro de los aspectos jurídicos de la violencia familiar se analizan el problema del impago de pensiones, la figura del matrimonio y la convivencia de hecho en el Código Penal, la discriminación por razón de sexo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el delito de malos tratos, prostitución y trata de blancas y la regulación de los delitos de agresiones sexuales.

Los aspectos criminológicos versan sobre diferentes temas como son la violencia en el ámbito familiar, las consecuencias psicopatológicas y programas de intervención, los métodos de estudio para el campo intrafamiliar de la violencia, el papel del psicólogo forense, la personalidad de la víctima y el agresor y su relación con el sistema penal, la mujer víctima-violencia en el ámbito doméstico, y por último la respuesta institucional ante la violencia contra la mujer: las casas de acogida.

Estos trabajos presentan distintos aspectos de un mismo problema. Su conocimiento y estudio hace que lo conozcamos cada vez mejor y que poco a poco podamos vencer esta lacra de la sociedad. Es necesario educar para erradicar la cultura de la violencia contra la mujer, y ello se puede conseguir coordinando todos los esfuerzos en el desarrollo de programas y en la búsqueda de soluciones.

Pilar Elvira Piqueras Durán

CRIMINOLOGIA

Amin MAALOUF

Traducción: Fernando VILLAVERDE

"Identidades Asesinas"

Alianza Editorial, 1999

197 paginas

EL autor de este ensayo es partidario de que la identidad se puede afirmar con toda normalidad a través de la cultura y del idioma. Pero hay que ser conscientes de que toda afirmación exacerbada de la identidad propia conduce a la violencia, como ha ocurrido en Los Balcanes, Oriente Próximo, Africa, etc.

Para él la modernización significa hoy occidentalización y junto a la revolución de las comunicaciones, las nuevas tecnologías, la globalización, son circunstancias que acentúan la llamada de la esperanza, de llegar al mundo en que las expectativas de vivir mejor chocan con las gentes de los territorios de destino, comenzando a valorar la propia identidad como algo propio y amenazado por los que llegan de fuera. Surge de este modo la afirmación del uno como negación del otro (el inmigrante). Aunque se puede ser fiel a los propios valores sin verse acechado.

La identidad está compuesta entre otros elementos por la lengua, factor de comunicación y eje de la identidad cultural. Reivindica el derecho de todo ser humano a conservar su lengua y utilizarla con toda libertad. Reclama el derecho de hacer coexistir varias lenguas, aunque necesario buscar un lazo de comunicación con la lengua instituida en la sociedad donde se asienta. Porque la lengua materna sólo servirá para usos domésticos, acabando por convertirse en un dialecto local. No es necesario obligar a abandonar la lengua de origen.

En la Unión Europea se logrará conservar la identidad de cada país junto con la necesidad de que los europeos se comuniquen entre sí. Donde el único camino es la diversidad lingüística, alternando el uso del idioma propio con otro de uso general.

El deseo de identidad frente al que llega, procedente de otras culturas, no debe traducirse en persecución, ni condescendencia sino en observarlo, estudiarlo y

entenderlo. Cuando afloran los sentimiento de pertenencia a comunidades distintas a través de la religión, lengua, etnia, raza, tribu o de otro tipo se plantea la pregunta de ¿cómo manejar esa realidad?

Cuando se ponen trabas a todas las libertades, dice el autor, los lugares de culto son los únicos en los que la gente puede reunirse, puede discutir y sentirse unida frente a la adversidad, que es la sociedad de acogida.

El concepto de etnia resurge ante el fenómeno de la llegada del otro, y la pertenencia comunitaria se traduce en identidad de sustitución, ante lo cual reconocer la diversidad en la colectividad nacional puede mitigar la sensación de amenaza. Igualmente la integración se ha de llevar a cabo a través del camino del reconocimiento de la diversidad, porque de lo contrario se tiende al gueto. Así es necesario paliar el sentimiento de pertenecer a diversas tribus, como regresión de la convivencia social.

La clave es domesticar la identidad como también deben las personas, cuya cultura no coincide con la sociedad en que viven, abrirse en paralelo a la cultura del país de acogida.

Al mismo tiempo todos deberán incluir en su concepto de identidad un componente nuevo, y éste es el que va a primar en el nuevo milenio, que es el sentimiento de pertenencia a la aventura humana. Ofrecer la posibilidad de anular que nadie se sienta excluido de la civilización, a la que tiene derecho a pertenecer pero forjando una nueva identidad, la de la globalización.

María Emma Hernández Araque

MINISTERIO DEL INTERIOR

"Crímenes contra la Humanidad y Genocidio"

Ministerio del Interior, Madrid, 2001

206 páginas

EL texto que aquí presentamos es una recopilación de las ponencias y foros de debate que se desarrollaron durante el XII Seminario "Duque de Ahumada" que tuvo lugar los días 10 y 11 de mayo de 2000 en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil y la UNED (Madrid) bajo el convenio de ambas instituciones.

Su contenido es equilibrado, iniciando un planteamiento general de la protección de los Derechos Humanos, del genocidio y del amplio concepto que abarca "Crímenes contra la Humanidad". Después aborda el tema del Tribunal Penal Internacional con los pasos que se han dado hasta su formación y constitución, y la actuación de la Organización de Naciones Unidas desde un punto de vista general, pasando a una visión más concreta en los casos tan cruciales como Yugoslavia y Ruanda.

Es pues el presente texto un buen trabajo por parte de la organización del Seminario y sirve como aporte en la formación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Marcos Rubio García

HISTORIA

Secundino SERRANO

Maquis, historia de la guerrilla antifranquista

Temas de hoy/Historia

430 páginas

EN plena exaltación del fenómeno del maquis, uno de sus más reputados concededores, el profesor Secundino Serrano, aporta para la historia esta interesante obra, escrita en clave de reivindicación del maquis como guerrillero que simbolizó la lucha por la libertad en la España de los primeros años del franquismo. Son, pues, los maquis los protagonistas de la obra, mientras que la Guardia Civil y demás Cuerpos de Seguridad son contemplados como fuerzas de represión.

Hecha esta advertencia, el lector hallará en el texto una herramienta imprescindible para acercarse –o profundizar, según los casos– en el conocimiento de uno de los temas más sugestivos, a la par que desconocidos de la reciente historia contemporánea española. Además no le resultará difícil hacerlo. Serrano estructura el texto con coherencia y lo escribe con agilidad. Su esquema parte de la secuencia cronológica del fenómeno, desde sus inicios en 1936, hasta lo que él denomina “final de la resistencia libertaria”, en la Cataluña de 1963. Este planteamiento tiene la ventaja para el autor de que le permite analizar la evolución del maquis a través de la división de sus etapas, y dentro de ellas analizar la importancia que el fenómeno adquirió dentro de cada zona de implantación.

Destaca en cada capítulo la formidable aportación de datos que realiza, merced sobre todo a la completa recopilación de obras y monografías que hubo de trabajar, en una meritoria labor de síntesis. Prácticamente todo lo publicado hasta ahora sobre el maquis sirve al autor para ilustrar su obra. Y aquí, en este dominio y aportación de datos, reside también parte de la indudable valía de la obra.

Pero, además, la sensibilidad del autor le lleva a incluir aspectos novedosos, en la línea de la historia social, aquella que representa la vida cotidiana, a menudo descuidada en la historiografía, y que resulta de extraordinario interés para conocer –y aun entender– las mentalidades y el lado humano de una época, de los protagonistas del hecho histórico. Los espacios dedicados a “los enlaces” y “las mujeres” que dieron juego a la vida del maquis, responden a este planteamiento, y es sin duda de agradecer, tanto por su novedad, como por el acierto en su tratamiento, siempre difícil. Igual ocurre con la aproximación a los entresijos de la lucha entre las diversas facciones políticas que sostenían el movimiento guerrillero. A las tensiones generadas entre ellas por el control del movimiento y la estrategia a seguir atribuye Serrano parte del fracaso de los objetivos del maquis.

Por último, destacamos el capítulo específicamente dedicado al papel desempeñado por las fuerzas de seguridad, lo que equivale a decir por la Guardia Civil. El título no puede ser más clarificador: “Los verdugos de la guerrilla”. Tratado en tono crítico, la vertiente represora y hasta cruel está vigente en todo el relato. No faltan tampoco los nombres de los guardias civiles que, ciertamente, más se distinguieron en la ofensiva contra el maquis, así como alguna de las acciones que protagonizaron.

Con todos estos ingredientes, resulta de utilidad la lectura de la obra de Serrano. Para quienes aspiren a su conocimiento, porque su erudición no les defraudará. Para quienes simplemente pretendan entretenerse, porque es una lograda síntesis, fácil de digerir, aunque podamos estar más o menos de acuerdo con sus planteamientos, de los que tampoco el autor pretende esconderse en ningún momento. Al fin y al cabo, el libro tiene unos objetivos muy definidos, expuestos al inicio de este comentario.

Miguel López Corral

Gordon THOMAS
"MOSSAD. La Historia Secreta"
Editorial Vergara, Madrid, 2000
400 páginas

CUANDO en 1954 el entonces Director del Mossad Isser Harel le regaló al veterano jefe de espías americano Allan Dulles una daga con la inscripción "El Guardián de Israel nunca duerme ni se descuida", no estaba sino marcando los principios de una organización que se había creado para asegurar el futuro de un Israel asediado. El Mossad, calificado como el mejor Servicio de Inteligencia del mundo por muchos, pasó a ser el instrumento preciso, y a veces letal, de la voluntad de Israel. Creado el 2 de marzo de 1951 con el nombre de Ha Mossad le Teum (Instituto de Coordinación), contaría con un presupuesto inicial de veinte mil libras israelíes, sin duda la libras mejor invertidas, a tenor de los logros conseguidos, por el Gobierno israelí.

Como todos los libros dedicados a analizar o intentar dar luz a los servicios de inteligencia, el que nos ocupa trata de hacer historia de un servicio cuya historia corre paralela a la de Israel. Ben Gurion lo planteó con su habitual claridad al Gobierno de su país: "Ustedes entregarán al Mossad una lista de lo que necesitan. El Mossad saldrá a conseguirlo. No es asunto suyo saber dónde lo consiguen ni cuánto cuesta". Las reglas del juego habían sido fijadas.

Pero a lo largo de las cerca de quinientas páginas por las que discurre este relato, nos llegamos a hacer una idea de cómo y cuánto ha costado conseguirlo. Son sin duda destacables algunas de las revelaciones recogidas por el autor en esta "historia secreta": cómo el Mossad desplazó a la CIA como fuente principal de inteligencia del Vaticano al descubrir la identidad de quienes instigaron el fallido atentado contra la vida de Juan Pablo II en mayo de 1981; cómo explotó sin piedad el drama del vuelo 800 de TWA, haciendo malgastar al FBI cientos de infructuosas horas-hombre en la búsqueda de pruebas de un acto terrorista que nunca existió; o la verdad sobre el asesinato del principal asistente de Yasser Arafat.

Sin duda el autor ha tenido acceso a un escalafón lo suficientemente alto de la comunidad de inteligencia israelí para obtener algunas de la informaciones aquí recogidas, aun así respondiendo a un análisis objetivo del conjunto del texto, no podemos obviar el carácter cuasi heroico que se atribuye al Mossad en sus gestas. Pero ni héroes ni villanos.

Luisa Barón Hernández

JOSE GARCIA SAN PEDRO
Teniente coronel de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

JURISPRUDENCIA

ARMAS PROHIBIDAS

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 23. *A los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves: a) La fabricación, reparación, almacenamiento, comercio, adquisición o enajenación, tenencia o utilización de armas prohibidas o explosivos no catalogados; de armas reglamentarias o explosivos catalogados careciendo de la documentación o autorización requeridos o excediéndose de los límites permitidos, cuando tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.*

Reglamento de Armas (RD 137/1993, de 29-1-1993):

Artículo 155. *Si no constituyeren delitos, serán consideradas infracciones muy graves por la entidad del riesgo producido y sancionadas:*

- b) El uso de armas de fuego prohibidas, con multa de cinco a diez millones de pesetas e incautación de las armas utilizadas y de sus municiones.*

Artículo 156. *Si no constituyeren delito, serán consideradas infracciones graves, y sancionadas:*

- a) Cuando se trate de armas blancas, de aire comprimido o de las demás comprendidas en las categorías 4ª a 7ª del presente Reglamento, la fabricación, reparación, almacenamiento, distribución y comercio de armas prohibidas o de armas reglamentadas sin autorización, con multas de cincuenta mil una a cinco millones de pesetas, clausura de las fábricas, locales y establecimientos de hasta seis meses de duración e incautación de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de la infracción.*

Código penal:

Artículo 563. *La tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas, será castigada con la pena de prisión de uno a tres años.*

SAP Madrid (Sección 15ª) 23-10-2000.

"La sentencia que se examina no plantea ningún problema en lo relativo a los hechos probados, que el apelante no cuestiona. En efecto, es pacífico que en el

establecimiento comercial que se dice se hallaban expuestos para la venta los instrumentos (puñales o abrecartas) mencionados.

Lo discutido, sustancialmente, en el escrito planteando el recurso es si la circunstancia de hallarse esos objetos en el lugar y con la finalidad que se ha dicho debería tomarse como conducta apta para determinar la aplicación del art. 563 del CP, conforme al que se ha producido la condena. En particular, si el dato de que aquéllos estuvieran donde fueron aprehendidos por la Guardia Civil es reprochable al ahora apelante como «tenencia» a los efectos de tal precepto.

Pues bien, en este punto hay que señalar que en los diccionarios de uso del castellano «tenencia» suele describirse como acción de tener algo, preferentemente en el sentido de posesión actual; mientras que «tener» denota posesión, disfrute o sujeción con las manos. Esto es, una forma de relación con la cosa connotada por la funcionalidad a un fin no remoto, en el sentido de relativamente preciso, siendo la naturaleza de éste la que cualifica el acto.

Tratándose de un arma, la tenencia requerida para que resulte aplicable el artículo de referencia es la conectada a una voluntad de utilización (no necesariamente inmediata) de aquélla para la finalidad con que, en términos de uso social, hubiera sido concebida. Por eso, la forma de posesión que para el titular de un negocio implica el ofrecimiento en venta, desborda el campo semántico de la norma tomada en consideración. Así, precisamente, lo ha entendido la Sala Segunda del TS en la S 6 Nov. 1998, que se cita en el escrito promoviendo el recurso, y que reclama atención al criterio del riesgo para el bien jurídico protegido (la integridad, la seguridad de las personas) para valorar la calidad de la tenencia a los efectos de una posible incriminación.

Esta propuesta de lectura del precepto contemplado encuentra, pues, fundamento en el uso habitual de los términos empleados por el legislador y en el principio de legalidad, que impone dar a aquéllos la interpretación más apta para circunscribir los límites de su significado. Y tiene también apoyo en el dato de que la conducta aquí reprochada aparece descrita como constitutiva de un ilícito administrativo, conminado con una pena que puede ser realmente grave en sus efectos (art. 156 a) del Reglamento de Armas aprobado por el RD 137/1993, de 29 Ene.). Precepto éste cuya misma existencia –en una obligada apreciación sistemática de su relación con el del art. 563 del CP– refuerza la pertinencia de una inteligencia restrictiva de este último en el sentido indicado.

Por eso, la conclusión necesaria es que la conducta enjuiciada en esta causa no es penalmente antijurídica en el sentido del art. 563 del CP y, en consecuencia, la resolución apelada debe revocarse y dictarse otra absolutoria".

STS 2ª, 22-1-2001.

(...) Probado, y así se declara, que sobre las 13 h del día 27 May. 1997, el acusado F. C. M., mayor de edad y con antecedentes penales no computables, se hallaba en las dependencias del Juzgado Penal núm. 1 de Sabadell en espera de la celebración de un juicio en el que era acusado de un delito de robo, y cuando vio a N. M. P. y a M. B. M., que habían de actuar como testigos en el juicio, se dirigió hacia ellas gritando, ante lo cual, F. B. L., funcionario del Cuerpo Nacional de Policía que también esperaba la celebración del juicio como testigo, intentó evitar que el acusado se acercara a aquéllas reteniendo al acusado, momento en que éste le dijo que le iba a matar y que sabía el colegio al que iba su hija y le cortaría el cuello. Una vez detenido el acusado, al cachearle se le encontró entre las ropas un machete con hoja de veintitrés centímetros.

(...) Como señala la sentencia recurrida, el CP vigente, en su art. 563, da una nueva configuración al delito de tenencia ilícita de armas, incluyendo un nuevo tipo penal referente a la tenencia de «armas prohibidas».

Sin perjuicio de momento, de cuál sea el bien jurídico protegido, lo cierto es que se construye una norma penal en blanco que es necesario llenar, acudiendo al Reglamento de Armas de 29 Ene. 1993 que, en su art. 4, contiene un amplio catálogo de armas que considera prohibidas. En sus letras de la a) a la h) se hace una larga referencia a diversas armas de fuego que por sus especiales características y morfología se deben considerar prohibidas, y añade entre otras, los bastones estoques, los puñales de cualquier clase y las navajas llamadas automáticas. Asimismo se considerarán puñales las armas blancas de hoja menor de 11 cm, de dos filos y puntiagudas. Dentro de la abundante lista de armas prohibidas, se incluyen alguna, como las escopetas y pistolas de aire comprimido y los tiragomas y cerbatanas perfeccionados, terminando con una cláusula general que integra a cualesquiera otros instrumentos, especialmente peligrosos para la integridad física de las personas. La inclusión de una tan amplia variedad de armas denominadas blancas, exige una necesaria cautela a la hora de integrar el tipo penal, para no desbordar las previsiones del legislador y extender, de una manera automática, el tipo penal a conductas que son usuales socialmente y que es dudoso que merezcan, sin más, un reproche penal, superior incluso a la tenencia ilícita de armas de fuego reglamentadas, lo cual nos situaría directamente ante una vulneración del principio de proporcionalidad.

Ante la constatación de la infracción de esta exigencia constitucional, no es obligado acudir al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, si puede ser convenientemente suplida por una lectura e interpretación constitucional del tipo penal que estamos examinando.

(...) La propia norma de referencia, es decir, el Reglamento de Armas citado, nos da pie para llegar a una conclusión, que elimine cualquier vestigio de inconstitucionalidad, a través de la infracción del principio de proporcionalidad.

El Reglamento, al graduar la respuesta sancionadora a las conductas que incluye en su texto, nos dice en el art. 155 que se considera, como infracción muy grave, el «uso de armas de fuego prohibidas» con lo que, de una manera expresa y taxativa, excluye de la sanción administrativa y de la consideración de infracción muy grave el uso de otras armas prohibidas que no sean de fuego, entre las que se encuentran, como es lógico, las armas blancas de las características de la que es objeto de este recurso (machete de 23 cm de hoja).

La conclusión más lógica y adecuada a los principios informadores del derecho penal, nos lleva a la conclusión de que, por un lado no se puede establecer una desproporción tan acentuada, como la que se desprendería de una lectura literal y rígida del precepto del art. 563 comparado con el art. 564, y, por otro, que la mera tenencia, sin otras connotaciones, de armas blancas de uso común en los hábitos sociales y en determinadas actividades lícitas, no puede ser considerado, sin más, como constitutivo de un tipo delictivo. Creemos que es necesario un plus de peligrosidad, como el que se derivaría de su uso en circunstancias tales que pusieran en concreto peligro, no sólo la seguridad pública sino también la individual de la persona agredida.

(...) En esta misma línea jurisprudencial una sentencia de esta Sala de 28 Oct. 1999 ha estimado que el Reglamento de Armas y más concretamente el art. 4.1, presenta ribetes de excesiva ambigüedad, que choca con uno de los principios básicos del Derecho penal como es el de certeza, que a su vez es una condición indispensable para mantener el principio de seguridad jurídica.

De igual manera la S 6 Nov. 1998 sostiene con claridad de criterios, que el catálogo de armas prohibidas al que hace referencia extensiva el art. 4 del Reglamento

de Armas, debe ser restringido excluyendo del carácter delictivo, las armas que no constituyen peligro para ningún bien jurídico protegido, al no concurrir una situación objetiva de riesgo.

De esta misma tendencia es la Consulta 14/97 de la Fiscalía General del Estado, en la que se dice que la tenencia de armas prohibidas a que se refiere el art. 563 del CP, sólo es integrable, tratándose de armas que no son de fuego, por aquellas conductas en que la tenencia tiene una traducción dinámica consistente en comerciar, portarlas en establecimientos públicos y lugares de reunión, concentración, recreo o esparcimiento o, utilizarlas sin adoptar las medidas necesarias para no causar peligro o daños a personas o cosas. De manera rotunda se dice en la Consulta, que nunca la simple y nuda posesión de los objetos descritos en el art. 4.1 f) y h), podrán colmar las exigencias del tipo del injusto que acoge el art. 563 del CP.

Conectando toda esta doctrina con el caso que nos ocupa podemos llegar a la conclusión de que la solución discriminatoria es la acertada ya que, el acusado a pesar de hallarse inmerso en un incidente, nunca sacó ni hizo uso del machete.

(...) Por último, como pone de relieve acertadamente la sentencia recurrida, nos encontramos ante un hecho como es la tenencia de un machete o, en su caso, de un puñal que es una consecuencia de la existencia de un mercado abierto en diferentes clases de establecimientos, en los que se venden, para los más diferentes usos, sin requisito alguno de carácter administrativo o control legal, armas de análogas características a las del machete que nos ocupa. Actuar ante estos casos con criterios sancionadores de carácter penal evidentemente desproporcionados, sería introducir el Derecho penal por sendas que deben ser reservadas a la actividad sancionadora de la Administración, con notoria infracción de uno de los principios medulares del Derecho penal de una sociedad democrática, como es de intervención mínima.

Así pues, lo procedente en este caso, es poner en conocimiento de la Administración este hecho, tal como ha sido acordado por la Sala sentenciadora, para aplicar si procede, la correspondiente sanción administrativa prevista en el Reglamento de Armas citado en la Ley de Seguridad Ciudadana LO 1/1992 de 21 Feb (...)."

COMENTARIO

La primera sentencia que se recoge se refiere a la exposición para la venta en establecimiento comercial de puñales y abrecartas, la segunda a la tenencia de un machete de 23 cm. de hoja. En ambos casos se establece un criterio común de inaplicación del art. 563 CP: la ausencia de riesgo para la seguridad individual o pública.

ARMAS REGLAMENTADAS

Código penal:

Artículo 563. *La tenencia de armas prohibidas y la de aquellas que sean resultado de la modificación sustancial de las características de fabricación de armas reglamentadas, será castigada con la pena de prisión de uno a tres años.*

Artículo 564. 1. *La tenencia de armas de fuego reglamentadas, careciendo de las licencias o permisos necesarios, será castigada:*

2ª Con la pena de prisión de seis meses a un año, si se trata de armas largas.

2. Los delitos previstos en el número anterior se castigarán, respectivamente, con las penas de prisión de dos a tres años y de uno a dos años, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

3ª Que hayan sido transformadas, modificando sus características originales.

STS 2ª, 2-12-2000.

"(...) Modificación sustancial de las características de fabricación de un arma reglamentada –art. 563 CP 1995 es la que actúa sobre elementos fundamentales y esenciales de tal naturaleza que varían totalmente las características y composición del arma originaria, convirtiéndola en un instrumento distinto del que inicialmente estaba configurado. Así sucede en los casos en que se toma una pistola o arma de fuego y se la manipula colocándole, instalándole o adaptándole un mecanismo que la habilite para disparar munición y fuego real, supuesto en el que el arma varía radicalmente de capacidad y de forma de utilización, convirtiéndose en una verdadera arma letal. En el caso de las escopetas de caza, se parte de un arma que está dotada de una serie de características en cuanto a la munición que utiliza y a su mecanismo de disparo, que actúa por percusión sobre los cartuchos. Pues bien, si se recortan sus cañones y culata, tanto la capacidad de disparar como el mecanismo de percusión permanecen inalterados, por lo que la modificación operada sólo afecta a alguna de sus características originales –art. 564.2.3º de la norma citada–, sin que se pueda sostener que la modificación ha sido sustancial (...).

COMENTARIO

El recorte de los cañones y la culata de una escopeta de caza no supone una modificación sustancial de las características de fabricación del arma sino una modificación que afecta a alguna de las características originales, por ello, la tenencia ilícita, en este caso, es elemento del artículo 564.2.3º y no del 563, ambos del CP.

DESORDENES PUBLICOS

Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero):

Artículo 16. 1. *Las autoridades a las que se refiere la presente Ley adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones y de espectáculos públicos, procurando que no se perturbe la seguridad ciudadana. Sin embargo, podrán suspender los espectáculos y disponer el desalojo de los locales y el cierre provisional de los establecimientos públicos mientras no existan otros medios para evitar las alteraciones graves de la seguridad que se estuvieren produciendo.*

2. *Dichas autoridades, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán disolver, en la forma que menos perjudique, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones, en los supuestos prevenidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. También podrán disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquéllos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías.*

Artículo 17. 1. *Antes de llevar a efecto las medidas a que se refieren los artículos anteriores, las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar de tales medidas a las personas afectadas.*

2. *En el caso de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas o con otros medios de acción violenta, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos, sin necesidad de previo aviso.*

STS 3ª (Sección 6ª) 27-11-2000.

“(…) En la sentencia recurrida se declara que al acercarse a las barricadas las fuerzas de orden público, grupos de manifestantes comenzaron a lanzarles objetos contundentes –botellas, copas, vasos, piedras–, por lo que realizaron varios disparos sin carga a fin de ahuyentar a los agitadores y propiciar que dos parejas de la policía retirasen la barricada, y como quiera que los manifestantes se percataron de que disparaban cartuchos vacíos, siguieron lanzando objetos contundentes, obligándoles a lanzar alguna pelota de goma, una de las cuales impactó al recurrente en su ojo izquierdo, y seguidamente señala que «el actor había sido identificado por los agentes actuantes como uno de los alborotadores que más objetos lanzaba y que gritaba todo tipo de insultos, a quien los policías reconocieron por haber estado detenido en ocasiones anteriores o por ser una persona conflictiva».

Relato fáctico que obtiene el Tribunal de instancia del atestado obrante en los folios 166 a 190 del expediente, al contener –según literalmente manifiesta– una versión no contradicha por otras probanzas.

(…) Los hechos antes relatados evidencian que el daño causado por las fuerzas antidisturbios de la Ertzaintza no es antijurídico, dada la conducta del perjudicado, quien fue precisamente el que creó la situación de riesgo al participar en una manifestación ilegal o violenta, colocando con un grupo de personas una barricada en la carretera nacional 634, provocando así con su incívico comportamiento la actuación policial, que se vio obligada a utilizar moderadamente una serie de medidas coactivas con la finalidad de resolver la ilícita manifestación para restablecer la seguridad y el orden público perturbado.

Una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala y Sección, de la que son exponentes las SS 22 Abr. 1994, 1 Jul. y 7 Oct. 1995, 16 Dic. 1997 y 18 Oct. 1999, ha declarado que corresponde al lesionado el deber jurídico de soportar el daño, cuando como en este caso se arriesgó a participar en una manifestación violenta o ilegal, pues, según hemos indicado, el Tribunal de instancia consideró indubitadamente acreditado, a raíz de las actuaciones y pruebas obrantes en autos y en el expediente administrativo, que el lesionado intervino como uno de los alborotadores que más insultos profería y objetos lanzaba contra la Ertzaintza, por cuya razón no podemos estimar el motivo invocado (…).”

COMENTARIO

Las lesiones producidas por el impacto de una pelota de goma lanzada por la policía (en respuesta moderada a la alteración que se estaba produciendo) no origina responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el lesionado participó en una manifestación ilegal y violenta, interviniendo en la misma profiriendo insultos, lanzando objetos y colocando una barricada en una carretera nacional, correspondiendo al lesionado el deber jurídico de soportar el daño.

USO DE ARMAS

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/1986, de 13 de marzo):

Artículo 5. *Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes:*

2. Relaciones con la comunidad. Singularmente:

c) En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

d) Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.

Código penal:

Artículo 20. *Están exentos de responsabilidad criminal:*

7º El que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.

SAP Madrid (Sección 3ª) 13-6-2000.

"(...) El día 17 May. 1999 O.G.G., mayor de edad y sin antecedentes penales, funcionario en prácticas del Cuerpo Nacional de Policía, prestaba sus servicios en el vehículo policial de la Comisaría del Distrito de Villa de Vallecas junto con el policía A, cuando sobre las dos horas recibieron un aviso de otro indicativo sobre la dirección que seguía un vehículo Fiat Uno, ocupado por tres personas, sospechosas de haber participado en un robo en una bodega y constando el vehículo como sustraído, conducido por el funcionario, hacia la carretera de Valencia y adentrándose por un camino que conduce a la Cañada Real en las inmediaciones del vertedero de Valdemingómez. En un punto no precisado, escasamente iluminado, circulando en sentido contrario, coincidieron ambos vehículos deteniendo su marcha, abandonando el Fiat Uno su conductor dándose a la fuga y saliendo en su persecución el policía A, quedando en el Fiat Uno dos personas, una en el asiento del copiloto, J. F.B., y otra en los asientos de atrás, saliendo del vehículo policial O.G.G. cogiendo antes una linterna y la escopeta corredera Franchi, adscrita al uso el indicativo, llevando la linterna y el cañón del arma sujetas con la mano izquierda, y la mano derecha en el mecanismo de disparo, dirigiéndose a la parte trasera del coche, montando el arma, e indicando a los ocupantes que permanecieran en su interior con las manos a la vista, órdenes que no consta que fueran escuchadas dado el ruido existente por el tráfico de camiones hacia el vertedero citado, llegando el hoy acusado a situarse en la parte trasera del Fiat Uno, a unos cuatro metros de distancia, pero próximo a lateral derecho manteniendo el arma en la situación expuesta a la altura de la cadera y paralela al suelo cuando, en un momento dado, J.F.B. abrió la puerta del copiloto iniciando el giro del cuerpo para salir ante lo cual O.G.G., para que desistiera de su propósito, efectuó un disparo hacia el lateral derecho del

vehículo, estando el arma cargada con un cartucho semimetálico de carga múltiple de perdigones esféricos del núm. 6 o 7 y no con postas, que era la munición oficial, siguiendo las proyectiles una trayectoria paralela al lateral derecho golpeando en el marco del chasis y en la puerta y en los revestimientos de goma, rebotando contra el salpicadero y contra J.F.B., causándole múltiples heridas faciales.

J.F.B., de 17 años de edad, con causa en las lesiones sufridas precisó tratamiento médico y quirúrgico consistente en reparación de las heridas corneales, vitrectomía y láser, invirtiendo en su curación ciento cuarenta días, habiéndole quedado como secuelas diversas cicatrices de pequeñas dimensiones y diseminadas a nivel orbitario y periorbitario, y pérdida de visión en ambos ojos (ceguera total).

(...) Los hechos declarados probados son constitutivos de un delito de lesiones por imprudencia grave previsto y penado el art. 152.1.2º y 2 CP al concurrir los requisitos exigidos por el tipo penal (...).

El uso de armas de fuego, cuya peligrosidad es fácilmente comprensible, (TS 8 Mar. 1999), está sujeta en orden a su utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a las prescripciones de la LO 2/1986 de 13 Mar. que, siguiendo las orientaciones de la R 690/1979 de 8 Oct. del de Europa, recoge entre los principios básicos de actuación, art. 5 d), que solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios que se refiere el apartado anterior, que no son otros que actuar con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable, rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

Sin desconocer el tribunal las dificultades que entraña la labor policial a pie de calle, y más en quien es funcionario en prácticas pese a lo cual no está sometido a tutelaje alguno, los principios expuestos fueron claramente omitidos por el acusado, ningún riesgo justificativo del uso del arma resulta de la prueba practicada, sobre los ocupantes sólo existía la sospecha de viajar en un vehículo sustraído y de haber intervenido en un robo, robo que no consta que fuese con violencia o intimidación, y ninguna advertencia se hizo por la dotación que realizó inicialmente la persecución en orden a la posible peligrosidad de los ocupantes del Fiat Uno, es más el conductor del mismo optó simplemente por darse a la fuga y los otros dos usuarios por permanecer en el interior, y la más elemental prudencia en el uso de armas de fuego exige cerciorarse de si el arma está o no cargada, sin que pueda presuponerse que no lo está, y no disparar de forma cuasi instintiva hacia una puerta que se abre.

Lo expuesto lleva a calificar la imprudencia como grave por cuanto en la conducta del acusado, cogiendo el arma, montándola y efectuando el disparo, y las circunstancias concurrentes, disparando hacia la puerta que se abría, en paralelo hacia el vehículo, a un metro de altura y con deficiente iluminación, supone la vulneración de las más elementales reglas de cautela o diligencias exigibles, TS 28 Jun. 1999 (...).

SAP Sevilla (Sección 7ª) 30-11-2000.

(...) Los hechos así acreditados constituyen un delito de homicidio por imprudencia grave de los arts. 142.1.2 y 138 CP, como las partes acusadoras han estimado, si bien no concurre en nuestro caso la imprudencia profesional del art. 142.3 CP apreciada por la acusación particular.

(...) El art. 104 CE establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Cumpliendo ese mandato constitucional y teniendo en cuenta la «Declaración de la Policía» del Consejo de Europa el 8 May. 1979 y el «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 Dic. 1979, la LO 2/1986 de 13 Mar. de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que en el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un mal grave, inmediato e irreparable, que se registrará al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance, y que solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios antes mencionados [art. 5.2, apartados c) y d)].

Desarrollando las anteriores normas, nuestra jurisprudencia (vid. por todas las TS SS 1284/1999 de 21 Sep. y 1655/1999 de 1 Dic.) ha declarado que para la aplicación de la eximente del art. 20.7^º CP es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) que el sujeto activo sea una autoridad o un funcionario público autorizado por las disposiciones correspondientes para hacer uso de medios violentos en el ejercicio de sus funciones; b) que el posible delito se haya producido en el desempeño de las mismas; c) que el recurso a la fuerza haya sido racionalmente necesario para la tutela de los intereses públicos o privados cuya protección les está legalmente encomendada (necesidad en abstracto), d) que la fuerza utilizada sea proporcionada, esto es, la idónea en relación con los medios disponibles y con la gravedad de la infracción que se pretende evitar, obrando el agente sin extralimitación alguna (necesidad en concreto); e) que concorra un determinado grado de resistencia o de actitud peligrosa por parte del sujeto pasivo, que justifique que sobre el mismo se haga recaer el acto de fuerza. Por otra parte si falta cualquiera de los tres primeros requisitos acabados de exponer, no cabe la aplicación de la eximente en cuestión ni siquiera como incompleta (TS SS 106/1997 de 31 Ene., 871/1998 de 19 Jun., y la ya mencionada 1284/1999).

Por último antes de volver al análisis de los hechos objeto del presente proceso debemos referirnos dada la condición de guardia civil del acusado, a dos circulares de la Dirección General de dicho Instituto que por ello le vinculan y que sin duda conoce. Ya que en juicio oral manifestó que, como no podía ser menos, tenía conocimiento de la normativa reguladora del uso de las armas de fuego. La primera de dichas circulares, la núm. 1/1994 de 28 Feb., refiriéndose a la utilización legítima de armas de fuego durante el servicio establece que «... tan solo pueden utilizarse para evitar un mal de igual o mayor gravedad que aquél que se puede producir. Desde la óptica anterior, son inadecuadas todas las actitudes que pretendan justificar disparos intimidatorios al aire, a partes no vitales del cuerpo, a ruedas de vehículos, etc., que finalizan con heridos o muertos, cuando no concorra la premisa anterior...». La segunda de las mismas circulares es la núm. 3/1998 de 13 May. sobre medidas encaminadas a la prevención de accidentes de circulación, y su ap. 2^º dice así: «cuando se pretenda dar alcance en vías públicas a presuntos delincuentes, no se realizara persecución alguna que ponga en peligro la seguridad de los demás usuarios o la suya propia, sino que lo pondrá en conocimiento de la central de servicios de que dependa para la activación del correspondiente dispositivo, manteniendo mientras tanto el seguimiento a una velocidad acorde con las normas de la circulación».

(...) Volviendo a nuestro caso, no es preciso insistir en el reproche penal que merecen los actos del conductor del Renault-9 B.S., habiendo sido condenado en otro proceso según hemos visto por delitos de desobediencia y de conducción temeraria sin resultado lesivo. Importa no obstante subrayar que cuando el Sr. J.M. acordó y dispuso su persecución, lo hizo por la única y exclusiva razón de que no atendió sino que desobedeció las señales que se le hicieron para que se detuviera en el control. El cual, conviene también recordarlo, había sido establecido para la realización de pruebas de alcoholemia a los conductores de vehículos de motor.

Esto sentado el acusado obró inicialmente en el legítimo ejercicio de sus funciones cuando dispuso y él mismo participó en la persecución del Renault-9, dada la conducta de B.S. Éste, como ya sabemos, se dio cuenta inmediatamente de que lo seguía un automóvil de la Guardia Civil; y para fugarse aceleró llegando a alcanzar su vehículo una velocidad de 160 Km/h, creando así una situación de peligro para los demás usuarios de la autovía.

Pues bien al ordenar entonces el Sr. J.M. al conductor Sr. A. que continuara la persecución y conseguir este último ponerse a la altura del Renault-9 después de recorrer más de tres kilómetros también a velocidad muy elevada, no tuvo en cuenta el acusado el ap. 2º de la Circular 3/1998 antes mencionada. Ya que no comunicó lo que ocurría a su central de servicios y no ordenó al Sr. A. mantener el seguimiento a una velocidad acorde con las reglas de la circulación, ello desde luego después de haber tomado la matrícula del Renault-9; y tampoco comunicó por radio con el otro vehículo oficial que estaba en el control para que acudiera en su ayuda, siendo así que el guardia civil Sr. N.R. lo siguió en ese otro automóvil aunque sin poder alcanzarlo. De esta manera el Sr. J.M. después de los primeros momentos de la persecución, no fue ajeno a la situación de peligro creada por B.S. en la autovía; y lo mismo cabe decir de la orden que dio al Sr. A., y que éste cumplió, para que frenara y circulara hacia atrás en la autovía, por la cual circulaban otros vehículos según tienen ambos manifestado. Todo ello, insistimos, cuando según palabras del Sr. J.M. en el juicio oral durante su interrogatorio, el único motivo de la persecución del Renault-9 fue que su conductor no obedeció la orden de parar en el control, y no porque tuviera sospechas de que estuviera implicado en hechos delictivos de mayor gravedad.

(...) Cuando acabamos de exponer ha de tenerse en cuenta porque, según también lo manifestado por el acusado, disparó para que el Renault-9 no pudiera proseguir la marcha y conseguir así la eliminación del riesgo que su circulación generaba para terceras personas.

Pues bien no siendo por completo ajeno el acusado al mantenimiento de esa situación de riesgo, al disparar como lo hizo infringió normas elementales de cautela, como eran las del art. 5º2.c.d de la LO 2/1986 complementadas por las dos Circulares mencionadas de la Dirección General de la Guardia Civil. Causando como consecuencia un mal como la muerte de una persona, de mucha mayor gravedad que el que trataba de evitar.

Al respecto tenemos muy en cuenta que el disparo lo realizó cuando su automóvil circulaba hacia atrás a una velocidad de 50 a 60 Km/h, y el Renault-9 tampoco estaba detenido. Ya que disparar desde un automóvil en movimiento sobre otro que también se mueve, es notorio que genera un riesgo considerable, ello aun cuando como en nuestro caso se trate de un tirador experimentado instructor de tiro. Disparar a pie firme sobre un objeto en reposo no es lo mismo que hacerlo desde un punto de apoyo en movimiento sobre un objeto que también está en movimiento, porque en tales condiciones se aumenta considerablemente el riesgo de desvíos de los disparos y el peligro para las personas que se encuentran en el coche que es objeto de los mismos. La defensa del acusado ha argüido y los Sres. J.M. y A.C. han

asegurado que en el Renault-9 vieron solamente al conductor, pero que lo ocupara otra persona sentada en el asiento delantero derecho que no pudiera ser vista por el acusado era algo previsible objetivamente dadas las circunstancias concurrentes; y que esa otra persona estuviera en el momento del disparo apoyada en el respaldo de su asiento o bien inclinada hacia delante (cuestión abordada por el perito de la defensa Sr. L.A.), es algo irrelevante desde la perspectiva penal. Para la cual lo que importa es que esa persona estaba en el Renault-9, que en absoluto contribuyó a los hechos que produjeron su muerte, y que su presencia en el vehículo pudo y debió preverla el Sr. J.M., de cuya considerable experiencia en el tráfico de vehículos de motor no abrigamos duda alguna perteneciendo como pertenecía desde hacía años a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

(...) La defensa del acusado también ha insistido en que el proyectil que causó la muerte a M.G.C. impactó en el Renault-9 por efecto de un rebote después de haberlo hecho en otra superficie dura, mientras que las partes acusadoras han estimado irrelevante ese supuesto rebote. Ya expusimos las razones por las que no creemos que se produjera, pero en cualquier caso llevan razón en este punto el Ministerio Fiscal y la defensa de los acusadores particulares porque ese hipotético efecto de rebote era también previsible perfectamente por un experto tirador como el acusado. El cual, además, se encontraba en una zona urbana con bloques de viviendas; y si como dice la defensa, no disparó al aire precisamente porque estaba a escasa distancia de esas viviendas, tampoco debió disparar como lo hizo poniendo en grave peligro la vida de los ocupantes del Renault-9 y causando así la muerte de uno de los mismos.

Ello en una situación sin riesgo para su vida ni para la del conductor del vehículo oficial que le acompañaba, y en la que el hipotético riesgo para terceras personas derivado de la circulación del Renault-9 hubiera podido evitarlo cumpliendo la Circular 3/1998 tantas veces mencionada. Por todo lo cual no apreciamos ni como incompleta la eximente del art. 20.7^º CP, al no concurrir el tercero de sus requisitos esenciales antes expuestos, esto es, que el recurso a la fuerza sea racionalmente necesario para la tutela de los intereses públicos o privados cuya protección está legalmente encomendada a los agentes de la autoridad (...)."

COMENTARIO

En ambas sentencias se condena la actuación policial por imprudencia grave al no existir adecuación en el uso de armas de fuego a los principios básicos de actuación policial. En el primer caso, la inexistencia de riesgo justificativa del uso de las armas se derivó de que sobre los ocupantes sólo existía la sospecha de viajar en un vehículo sustraído, y de haber intervenido en un robo, robo que no consta que fuese con violencia o intimidación, y ninguna advertencia se hizo por la dotación que realizó inicialmente la persecución en orden a la posible peligrosidad de los ocupantes del vehículo, es más, el conductor del mismo optó simplemente por darse a la fuga y los otros dos usuarios por permanecer en el interior; en el segundo, porque se realizó la persecución de un vehículo, que no se detuvo en un control de alcoholemia, contribuyendo a la creación de riesgo para la seguridad (incumpliendo además la propia normativa de la Guardia Civil al respecto) y disparando desde un automóvil en movimiento (marcha atrás) sobre otro también en movimiento.

CONTRIBUTIONS**THE FIGHT AGAINST DRUGS**

by *Santiago López Valdivielso*

In this article, the Guardia Civil Director General takes a stand against the determinist thesis which present drugs as an unavoidable evil. Based on a U.N. report that places Spain in the forefront of the fight against drugs, he tries to show the advances in progress to reduce drugs consumption and traffic in the world. In addition, the article gets to the bottom of the Guardia Civil's important role in this matter and sets the actual strategy in broad outlines based on a double axis: crime prevention contribution and the fight against organized drugs dealers and money laundering.

FOOD SECURITY

by *Manuel Lamela Fernández*

If the preceding article explains many questions about the actual situation of food fraud, this expounds the measures which the Administration is taking to fight the problem, specially products control as well as accountability and precaution principles which govern the policies intended to stop food crisis, both present and future crisis.

THE FOOD FRAUD IN SPAIN

by *María Antonia Castro*

The recent problem in Spain known as the "mad cows" has showed a problem which worries citizens health and food habits, not to mention the economy of an important productive sector. Based on this concern, the author tries to get to the bottom of a series of questions which are in the consumers' mind: Are the Spaniards protected in the food market against possible frauds and abuses?, What are the causes that produce this lack of protection? Is there in Spain and Europe adequate protec-

tion? The answer analyses the actual protection mechanisms, among them the SEPRONA that performs an essential role.

DOSSIER**INFORMATION SOCIETY FOR ALL, INFO XXI INICIATIVE**

by *Borja Adsua*

The article analyses the meaning of INFO XXI initiative, which the government intends to promote to develop the new information technologies and communications, as well as its generalized use by citizen, enterprises and public organizations, in order to take full advantage of its opportunities and possibilities.

GUARDIA CIVIL AND INFORMATION NEW TECHNOLOGIES

by *José Luis Bayona Pérez*

This interesting article examines the historic evolution and actual situation of the Computer Department of the Guardia Civil from a practical point of view. Everything related to the Computer Department adaptation to Internet, Intranet, electronic mail, in house applications and the working of databases such as weapons, personnel, resources, judicial police, fiscal police and intelligent service are of extraordinary interest. Lastly, the article explains the Computer Department future projects.

NEW TECHNOLOGIES AND MEDIA COMMUNICATIONS

by *Ignacio Alcázar Sirvent*

The actual communication revolution has prompted a concern to develop Internet as fast as possible. Guardia Civil is in line with this modernization that Internet has brought. This article describes this modernization, including documentation about the actual communication situation in the Guardia Civil.

COMPUTER SECURITY AND PERSONNEL DATA PRIVACY: LEGAL ASPECTS

by Jaime Varcárcel Rubio

Technical revolution is creating an important social and institutional change, due to its speed as well as the magnitude of its consequences. This is evident to the point that the "information society" is growing in geometric progression in the most developed countries in relation to social development, which in turn contributes to increase inequality. For the author, this acceleration and globalization exceeds social mechanisms of legislative adjustment, violating traditional law concepts. One of its consequences is the national risk assumptions which must be prevented by the Public Administrations, forced to take actions to guarantee computer security. Some of these proposals are analyzed in this article from the legal point of view by the author.

DATA PROTECTION AGENCY AS PROTECTOR AGENT: FUNCTIONS AND NO PENALIZER CAPABILITIES

by Santiago Caballero Mendaña

The examination of the functions and penalize capabilities of the Data Protective Agency is the target of this work, analyzed from the perspective of this organism to make effective the privacy right. In addition, the author explains the Agency profile and the mission that it has to implement. With no doubt, it is a documented and interesting work about a theme that is gaining relevance day after day in our society.

STUDIES

THE NEW RISK AGGRAVATED BY GLOBALIZATION AND ITS INCIDENCE IN MOROCCO

by Carlos Echeverría Jesús

This article describes some challenges that the government and the Moroccan society have to face. According to professor Echeverría, these are new risks that military means are not operative and fighting them require strong ties of international cooperation. In addition, it empha-

hasizes the opportunity that such challenges offers to the development of cooperation between Morocco and Spain, whose close vicinity places it in a privileged position. It ends with a deep security analysis intended to eliminate fears and design structures of operative cooperation.

LOW INTENSITY TERRORISM: THE "KALEBORROKA"

by Pedro Antonio Pizarro de Medina

No one actually has doubts about the meaning of the named "Basque Problem". Its dimension has been enlarged with the irruption of the phenomena known as "Kale borroka", which for the author of this work are only a clear expression of terrorism, with economic costs even higher than the terrorist outrage. The gestation of this peculiar way of generating street insecurity and the organization of its structures in groups called "X" and "Y", are considered in this article essential to know the range of the deep social repercussion problem in the Basque Country.

NAVARRA FORAL POLICE FORCE

by José Ignacio Sánchez Trueba

Continuing the series of documents oriented to study the historic evolution of the Police Forces the historic evolution in Spain, the Navarra Foral Police Force superintendent explain a history of this Police Force since its creation in 1928 to present day. Today, this Police Force constitutes one of the symbols of Navarra Foral regime identity and the security of this part of the Spanish national territory.

JUDICIAL POLICE DUTIES

by Félix Blázquez González

Interesting reflection about the Judicial Police, formulated from the formal and material point of view, where the author brings near us the antecedents and the new constitutional judicial police situation, basic aspects to review police and procedural models of our legal framework. At the end, the author considers key concepts to analyze the problems that the

Judicial Police have to deal with nowadays, specifically those related with its composition, dependance and coordination.

CRIMINOLOGY SCIENCE INSTITUTIONALIZATION IN SPAIN: PAST AND PRESENT

by Horacio Roldán Barbero

Based on the explanation of the term "institutionalization", the author examines the origins of the first criminologic studies in our country, analysing the concept that might influenced the present situation, under its political, philosophical and legal points of view.

CRIMINAL INVESTIGATION IN SPAIN

by Per Stangeland

This article is an interesting and critical version about the criminologic investigation situation in Spain. Working with documents and objective data this prestigious professor intends to answer the question. How can it be that being Spain the first european country in number of criminology students per thousand of inhabitants, it is a discipline without support by the University and the Government, to the point to reducing it teaching and legislative activity to a very limited circle?

