

# Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 51-2015



# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

### DIRECTOR:

Santiago García Martín, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

### REDACTOR JEFE:

José María Blanco Navarro, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

### REDACTORA JEFE ADJUNTA:

Eulalia Castellanos Spidla, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

Ana María Ruano Ruano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

### SECRETARÍA:

Centro de Análisis y Prospectiva

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

### AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil  
ISSN: 2341-3263  
NIPO: 126-15-005-2

### EDITA

Ministerio del Interior  
Secretaría General Técnica  
Dirección General de la Guardia Civil  
Centro Universitario de la Guardia Civil

Página oficial de Cuadernos de la Guardia Civil  
<http://bit.ly/1Fdw213>

Lista de los números en KOBLI  
<http://bibliotecasgc.bage.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?viewshelf=59&sortfield=>

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

### CONSEJO EDITORIAL

Francisco Javier Ara Callizo, General de División, Jefe del Gabinete Técnico  
Fanny Castro-Rial Garrone, Directora del Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior  
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra  
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III  
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela  
Santiago García Martín, Teniente Coronel, Gabinete Técnico Guardia Civil  
José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva

### CONSEJO DE REDACCIÓN

Francisco Javier Ara Callizo, Gabinete Técnico de la Guardia Civil  
Fanny Castro-Rial Garrone, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior  
Francisco Javier Alvaredo Díaz, Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil  
José Ignacio Criado García-Legaz, Estado Mayor de la Guardia Civil  
José Duque Quicios, Secretaría Permanente para la Clasificación y Evaluación de la Guardia Civil  
Eduardo Isidro Martínez Viqueira, Subdirección General de Personal de la Guardia Civil  
Fernando Cubillo Santos, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil  
Manuel López Silvelo, Estado Mayor de la Guardia Civil  
Rafael Morales Morales, Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil  
Fernando Moure Colón, Centro Universitario de la Guardia Civil  
José Joaquín Díaz García, Subdirección General de Apoyo de la Guardia Civil  
María del Pilar Villasante Espino, Academia de Oficiales de la Guardia Civil  
Ana Pilar Velázquez Ortiz, Asesora Jurídica de la Guardia Civil  
Santiago García Martín, Teniente Coronel, Gabinete Técnico Guardia Civil  
José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva

A lo largo de los años, la Guardia Civil ha venido haciendo una gran labor divulgativa con la publicación de la Revista de Estudios Históricos, lo que ha contribuido a la comprensión de su carácter, su tiempo, sus actividades y funciones.

Desde 1989 este esfuerzo en difusión de cultura de seguridad ha desembocado en la elaboración de los "Cuadernos de la Guardia Civil".

Se trata de una publicación académico profesional, de contenidos originales y periodicidad semestral, con contenidos relevantes sobre seguridad nacional, seguridad pública, técnica policial, riesgos y amenazas, en todas sus dimensiones (histórica, jurídica, estratégica, táctica, etc.). Los géneros documentales admitidos son los artículos de investigación, los artículos profesionales, y la reseña de libros. Los destinatarios son expertos en seguridad, académicos y profesionales, tanto del sector público y privado, estudiantes, así como cualquier ciudadano interesado en la materia.

Cuadernos de la Guardia Civil está abierta a cualquier autor, a cuyos efectos se establecen dos periodos para la recepción de artículos: el 1 de mayo y el 1 de noviembre. El primer número de cada año se publica durante el mes de enero, y el segundo durante el mes de julio. Se pueden publicar adicionalmente números especiales o suplementos. Los artículos propuestos serán enviados respetando las normas de publicación que figuran al final del número. Las propuestas se pueden enviar en formato electrónico a: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

La evaluación y selección de los artículos se realiza previa evaluación mediante un sistema por pares, en el que intervienen evaluadores externos a la editorial, y posterior aprobación por el Consejo Editorial. Los artículos pueden ser escritos en español, inglés o francés.

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil se compromete a mantener altos estándares éticos, y especialmente el "Code of conduct and best practices guidelines for journal editors" del Committee on Publication Ethics (COPE).

Los contenidos de la Revista Cuadernos de la Guardia Civil se encuentran referenciados en los siguientes recursos de información: LATINDEX, DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) y DIALNET.

Especial referencia merece su inclusión en el sistema bibliotecario de la Administración General del Estado, a través de la Plataforma KOBLI:

<http://bibliotecasgc.bage.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?viewshelf=59&sortfield=>

Este servicio permite consultar y realizar búsquedas por cualquier criterio bibliográfico (autor, tema, palabras clave...), generar listas. Permite la descarga en formatos PDF, Mobi y Epub. Adicionalmente es posible la suscripción a un sistema de alerta, cada vez que se publique un nuevo número, solicitándolo a la cuenta : CAP-cuadernos@guardiacivil.org.

# ÍNDICE

## **DOSSIER: VIOLENCIA DE GÉNERO**

<i>“VIOLENCIA DE GÉNERO Y JUVENTUD”</i> .....	6
Blanca Hernández Oliver	
<i>ASPECTOS JURÍDICOS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. EVOLUCIÓN</i> .....	8
Teresa Peramato Martín	
<i>ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO</i> .....	26
Carlos Igual Garrido	
<i>UTILIDAD DE LAS MEDIDAS POLICIALES DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA</i> .....	41
José Luis González Álvarez y María José Garrido Antón	

## **ARTÍCULOS**

<i>BIOÉTICA Y POLICÍA</i> .....	62
Fidel Bedia Castillo	
<i>AL-SHABAB</i> .....	77
Jorge Comins Martínez	
<i>OECONOMICA, CONSEJO Y TERRITORIO EN LA IDEA MODERNA DE POLICÍA</i> .....	96
Ignacio Ezquerro Revilla	
<i>LA LUCHA CONTRA EL DELITO EN LA RED</i> .....	112
José Alberto Fernández Rodera	
<i>EL SERVICIO EN LA GUARDIA CIVIL DE LA ÉPOCA FUNDACIONAL</i> .....	124
Eduardo Martínez Viqueira	

## **RESEÑA DE LIBROS**

<i>COUNTERING TERRORISM IN BRITAIN AND FRANCE: INSTITUTIONS, NORMS AND THE SHADOW OF THE PAST</i> .....	149
Frank Foley	

<i>ARMONIZACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: APORTACIÓN ESPAÑOLA.</i> .....	153
Fernando Moure Colón	
<i>HISTORIA DE LA BANDERA DE LA COMANDANCIA DE LA GUARDIA CIVIL DE CÁDIZ (1935-2015).</i> .....	155
Jesús N. Núñez Calvo	
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i> .....	157
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i> .....	160
<i>INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD INTERIOR.</i> .....	162

# “VIOLENCIA DE GÉNERO Y JUVENTUD”

BLANCA HERNÁNDEZ OLIVER

DELEGADA DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Ya hace años que las personas conocedoras de la problemática de la violencia de género alertaban de que algo estaba sucediendo en nuestra juventud. Decían que se repetían roles sexistas y que las conductas violentas sobre las jóvenes estaban muy presentes. Se trataba solo de una percepción difusa, aún no medida ni concretada en datos. Y provocaba una sensación extraña, de cierta incompreensión, porque no se explicaba bien en un país que, como España, es pionero internacionalmente en su trabajo para erradicar la violencia sobre las mujeres por el hecho de ser mujeres.

La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género recogió el guante de esta preocupación y comenzó a investigar en profundidad el problema. A lo largo de los años 2013, 2014 y 2015 vieron la luz sucesivas encuestas y estudios que confirmaron con datos aquello que hasta entonces era solo una percepción. La violencia de género en la juventud se cuantificó, se describió y se puso negro sobre blanco. Y la información obtenida dijo lo siguiente.

Primero, que la población joven y adolescente repetía roles sexistas y recibía de sus familias un acervo cultural peligroso, con frases escuchadas hasta en el 75% de los hogares en las que se insistía en que *“los celos son muestra de amor”* o en que *“los chicos pueden salir con muchas chicas pero las chicas no pueden salir con muchos chicos”*.

Segundo, que la juventud percibía menos que las personas adultas (hasta diez puntos por debajo) la desigualdad entre hombres y mujeres. Era como si en esa creencia de que la igualdad estaba conseguida se hubiera rebajado la alerta frente a la discriminación.

Tercero, que la juventud, nativa digital, no tenía conciencia del riesgo en el uso de las nuevas tecnologías y podía emplear –y de hecho empleaba- los medios digitales como vehículos para ejercer violencia de género: más del 28% de las chicas habían sufrido control abusivo a través del móvil y hasta el 5% habían sido objeto de las llamadas *“pruebas de amor”* –como intercambiar fotos de carácter sexual-, con el consiguiente riesgo de sufrir sexting (difusión por la red sin consentimiento, con el daño a su intimidad y honor en la comunidad en la que se relacionan que ello supone).

Cuarto, que la violencia de control estaba exageradamente presente en las mujeres de 16 a 19 años según la Macroencuesta de 2015, disparándose a un 21 % entre estas jóvenes, con una incidencia muy superior a la de la media del 9,6 % en la población general de mujeres que la habían sufrido.

Finalmente, que, como sus mayores, también los chicos y chicas más jóvenes normalizaban las conductas menos extremas de maltrato, considerando aceptables -o poco graves- los insultos, la violencia psicológica, el control de horarios, el aislamiento o el decirle a la mujer *“qué puede o no puede hacer”*.

Con este magma de información en la mano, se pusieron en marcha nuevas actuaciones públicas contando con la inestimable colaboración de la sociedad civil: en el

ámbito de la educación, el deporte, la asistencia, las nuevas tecnologías o las campañas de sensibilización. El objetivo era siempre el mismo: por un lado, ayudar a detectar tempranamente las primeras señales de la violencia de género a través de ejemplos concretos de conductas y, por otro, decirle a la mujer o a su entorno qué se puede hacer para salir del círculo de violencia de género, una espiral que siempre va in crescendo.

Fruto de estas actuaciones se produjeron resultados como el del ejemplo que sigue.

El teléfono 016 –de información y ayuda, gratuito y que atiende las 24 horas del día– aumentó exponencialmente el número de llamadas recibidas, relacionadas con mujeres jóvenes, tras el lanzamiento de las últimas dos campañas “*Si tu chico te da miedo, cuéntalo. Hay salida a la violencia de género*”. Esta vez las llamadas atendidas versaban más sobre violencia psicológica, de control o emocional que sobre la puramente física. Pero, sobre todo, curiosamente, y tal y como sucede con las mujeres adultas, el mensaje de *normalización* de la violencia de género, de *no reconocerse como víctima* de lo que estaba sucediendo, se pudo percibir muy claramente. Y no solo en las víctimas de la violencia de género. Incluso las llamadas de las hermanas, las amigas o las madres comenzaban, sorprendentemente y dando la razón a los estudios, con las siguientes palabras: “*mi hija no es maltratada, pero le pasa lo del anuncio*” ...

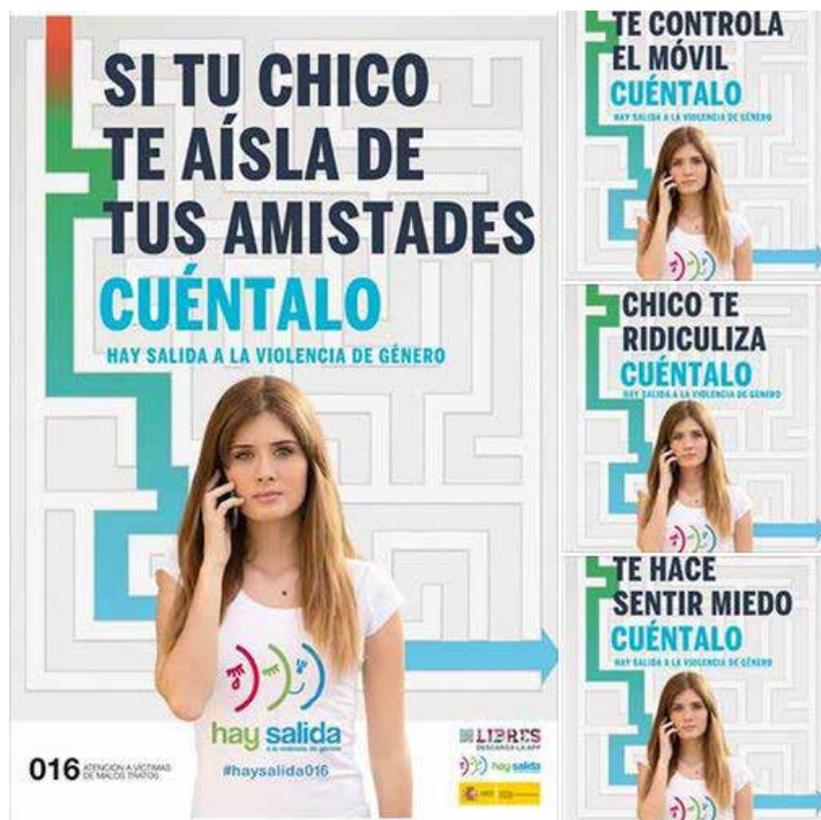


Imagen gráfica de la campaña “Cuéntalo. Hay salida a la violencia de género

”Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Fecha de recepción: 12/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# ASPECTOS JURÍDICOS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. EVOLUCIÓN

TERESA PERAMATO MARTÍN

SALA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

## RESUMEN

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia sobre la Mujer, supuso un hito importantísimo en nuestro país para la lucha contra la violencia sobre la mujer y un referente constante en el entorno europeo.

Con posterioridad a su entrada en vigor, se han dictado la *Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Orden Europea de Protección* y la *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*, que ya han sido transpuestas por la *Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* y por la *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima*.

Pero, además, el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, ha sido ratificado por España en abril de 2014.

Todo ello ha repercutido en una mejor protección para las víctimas de violencia de género a que se refiere la L.O. 1/04 y para otras víctimas de esa violencia por razones de género no contempladas en aquella. Cuestiones de sumo interés.

*Palabras clave:* Concienciación, discriminación, desigualdad, maltrato, mutilación.

## ABSTRACT

The Organic Law 1/2004, of 28 december, on Comprehensive Protection Measures against Violence against Women, was a very important event in our country to combat violence against women and it is a constant reference in the European environment.

After its entry into force, they have issued Directive 2011/99 / EU of the European Parliament and the Council on the European Protection Order and Directive 2012/29 / EU of the European Parliament and of the Council laying minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, which have been transposed by the Law 23/2014, 20 november, on the mutual recognition of criminal judgments in the European Union and the Law 4 / 2015, april 27, of the Statute of the Victim.

But also the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, made in Istanbul, on May 11, 2011, has been ratified by Spain on April 2014.

All this has resulted in better protection for victims of gender violence referred to the LO. 1/04 and the other victims of gender-based violence not covered by that. These are issues of great interest.

*Keywords:* Awareness, discrimination, inequality, abuse, mutilation.

## **1. LA L.O. 1/2004 Y EL CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, HECHO EN ESTAMBUL EL 11 DE MAYO DE 2011**

Han pasado 10 años desde que la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante L.O.1/04), fue publicada y su análisis no puede hacerse al margen de la evolución que se ha experimentado en relación a esta específica forma de violencia en el marco de la Unión Europea, de la que formamos parte.

Lo primero que se ha de hacer es reconocer a nuestra Ley Integral como hito importantísimo en la lucha contra la violencia sobre la mujer, pues fue capaz de situarnos en el camino adecuado para “combatir este abominable tipo de violencia que se genera en un contexto de desigualdad”<sup>1</sup> desde una perspectiva multidisciplinar e integral, más allá de la respuesta penal; pero es que, además, consiguió sacar a la luz pública esta violencia y originar un nivel de concienciación frente a esta lacra como nunca antes se había producido.

La Ley tiene como objeto actuar contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la pareja o expareja, partiendo de que esta es manifestación de la discriminación, de desigualdad y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, y que es en este ámbito donde principalmente se producen estas agresiones.

Las instituciones internacionales, sin embargo, vienen haciendo referencia a la violencia sobre la mujer como aquella que sufren estas por el simple hecho de ser mujer y que sufren de una forma desproporcionada, con independencia de que exista o no relación alguna entre agresor y víctima<sup>2</sup>.

Recientemente, el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, que fue ratificado por España en abril de 2014 y que entró en vigor el día 1 de agosto del mismo año. Siguiendo la línea marcada por aquellas otras instituciones internacionales, da un concepto amplio de la violencia sobre la mujer por razón de género y así, tras decir que la Violencia sobre la Mujer es “una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra la mujer...”, define la “*violencia contra la mujer por razones de género*” como “... toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”.

---

1 Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2008, de 14 de mayo de 2008.

2 Recomendación General 19 de 1992 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women—CEDAW) y Resolución 2005/41 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y art. 3-d del Convenio de Estambul.

En el instrumento de ratificación publicado en el BOE el día 6 de junio de 2014, se dispone que *“España llevará a cabo las modificaciones que sean necesarias en su ordenamiento jurídico interno a los efectos de la aplicación del Convenio en su totalidad”*.

Dado que el objeto de la Ley es, exclusivamente, la violencia sobre la mujer en el ámbito de la pareja o ex pareja, el primer planteamiento que surge es si es necesario abordar alguna actuación legislativa para cumplir con los mandatos allí contenidos en relación a esas otras manifestaciones de violencia sobre la mujer que se producen en otros ámbitos: familiar, vecinal, laboral, por extraños,...

Precisamente porque la violencia de género se sufre en multitud de contextos, a nivel doctrinal, además de las clasificaciones que hacen referencia a la violencia por el mecanismo de producción y bien jurídico atacado -violencia física, psicológica, sexual o económica-, o de aquella que atiende a la edad de la víctima -violencia prenatal, infantil, en la adolescencia y juventud, en la edad adulta y en la tercera edad-, también se clasifica la violencia sobre la mujer por el contexto en que esta se comete. Así, en el III Informe Internacional sobre la Violencia contra la mujer del Centro Reina Sofía, se dice que *“las mujeres son un grupo de riesgo, no solo en el maltrato familiar sino también en otros contextos como la escuela (acoso escolar), el lugar de trabajo (mobbing y acoso sexual), los conflictos armados (violaciones en tiempos de guerra e, incluso, en campos de refugiados), la cultura (ciertas prácticas tradicionales en determinadas culturas como la mutilación genital femenina o los matrimonios forzados) y las calles (tráfico ilegal con fines de explotación sexual)”*.

Veamos rápidamente las diferentes clasificaciones:

- Violencia sobre la Mujer **en el ámbito de la pareja o expareja**: que es aquella a la que se refiere nuestra Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ya aludida.
- Violencia sobre la Mujer **en el ámbito doméstico**: que es la que sufre la mujer por el simple hecho de serlo, por parte de un familiar o persona incluida en el círculo de convivencia, de acuerdo con la definición de violencia doméstica contenida en el artículo 173.2 del Código Penal -padre, abuelo, hermano, hijo, ...-
- Violencia **en el ámbito laboral**: aquella que padecen las mujeres en el trabajo por sus compañeros o jefes y que incluye tanto la violencia física como la psicológica y la sexual: acoso laboral -art. 173.1- 2º del C.P.- y acoso sexual en el trabajo -184 del C.P...-
- Violencia sobre la Mujer **en la calle**: que incluye los atentados que sufren las mujeres en la vía pública por desconocidos o por conocidos, siempre y cuando con estos no exista un vínculo familiar o de convivencia estable; por ejemplo, los delitos contra la libertad sexual de los arts.178 y ss del C.P.
- Violencia sobre la Mujer **en situaciones de privación de libertad**: que incluye todas las manifestaciones de violencia física, psicológica y sexual que sufren las mujeres en los depósitos de detenidos y en centros penitenciarios.
- Violencia sobre la Mujer **durante el desarrollo de conflictos bélicos y en los campos de refugiados**, en referencia a la violencia de todo tipo que se comete durante el desarrollo de guerras y conflictos armados por los soldados y

guerrilleros de bandos enemigos: agresiones sexuales, mutilaciones y torturas, asesinato de mujeres y niñas.

Pues bien, todas esas manifestaciones de violencia sobre la mujer o niña están incluidas en el ámbito del Convenio de Estambul; entre sus objetivos principales está el de *“proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica”* (art. 1), y en los arts. 33 y siguientes, se hace mención expresa a la violencia psicológica (art. 33), al acoso (art. 34), a la violencia física (art. 35), a la violencia sexual (art. 36), al matrimonio forzado (art. 37), a la mutilación genital femenina (art. 38), al aborto y esterilización forzados (art. 39) y al acoso sexual (art. 39).

Esa visión amplia de la violencia sobre la mujer, que abarca la que esta sufre en todas sus manifestaciones y contextos, nos obligará a hacer un replanteamiento, pues el Convenio de Estambul establece unas obligaciones al Estado español, entre las que se encuentran adoptar las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en su ámbito de aplicación y ofrecer una respuesta global a la violencia contra la mujer, así como la de garantizar una investigación y un procedimiento efectivos desde una perspectiva de género.

Nuestra L.O. 1/04 deja fuera aquellas otras manifestaciones violentas discriminatorias, de manera que la respuesta especializada y la batería de medidas a favor de las víctimas que allí se contemplan no alcanzan a aquellas, que si bien son minoritarias en España, no son menos graves como vamos a ver a continuación.

## **2. VIOLENCIA EN EL ÁMBITO DE LA PAREJA O EXPAREJA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS. TUTELA PENAL Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN. ÓRGANOS JUDICIALES ESPECIALIZADOS Y LA FISCALÍA DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER**

### **2.1. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS**

La Ley regula en cuatro capítulos en el Título II los derechos de todas las víctimas con independencia de su origen, nacionalidad, religión o cualquier otra condición.

No es mi intención hacer aquí una reproducción del contenido de la Ley sino hacer, solo y exclusivamente, referencia a algunas cuestiones que considero de interés.

#### **2.1.1. Derechos de información**

El derecho a recibir información y asesoramiento adecuado a su situación personal comprenderá la información relativa a las medidas de protección y seguridad existentes, a los derechos y ayudas recogidos en la Ley y el lugar de prestación de los servicios de emergencia, de apoyo y de recuperación integral -art. 18-; se incluye una referencia especial a las mujeres discapacitadas o que por cualquier circunstancia personal puedan tener un peor acceso a la información.

Estos derechos se van a ver ampliados y reforzados con la entrada en vigor, el día 29 de octubre de 2015, de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, que

regula un catálogo de derechos extraprocerales y procesales de todas las víctimas de delitos y, por tanto, también de las víctimas de violencia en el ámbito de la pareja.

Con esta Ley se pretende ofrecer a las víctimas de delito una asistencia “no solo jurídica sino también social (...), no solo reparadora del daño en el marco de un proceso penal, sino también minimizadora de otros efectos traumáticos en lo moral que su condición puede generar”<sup>3</sup>.

Entre los derechos que se reconocen a las víctimas de delito, alguno merece una reflexión específica sin restar, por ello, importancia a los demás.

Me parece importantísima la inclusión que se hace en el art. 4 del derecho de las víctimas “... a entender y ser entendidas” en relación a cualquier actuación que deba llevarse a cabo, incluida la información previa a la interposición de la denuncia. Más allá del desarrollo que en relación a este derecho hace el precepto a continuación<sup>4</sup>, lo que llama la atención es que el legislador nos tenga que decir que la víctima tiene derecho a entender y ser entendida. Además de hablarle en un lenguaje sencillo, claro y adecuado a sus características, de procurar la intervención de intérpretes formados cuando sea necesario y de traducir los documentos, el funcionario de la administración que contacte con la víctima ha de extremar el cuidado en su relación con aquella, pues para darse a entender en esas situaciones, siempre traumáticas, precisan de tiempo, absoluto respeto, de un trato humano y de cierta empatía con el interlocutor.

Ahondando en esa necesidad, el art. 25 de la Ley del Estatuto de la Víctima recoge una serie de medidas que pueden adoptarse durante la fase de investigación del delito<sup>5</sup>, entre las que se encuentran “que se les reciba declaración por profesionales que hayan recibido una formación especial para reducir o limitar perjuicios a la víctima, o con su ayuda” y que la toma de declaración, cuando se trate de alguna de las víctimas de violencia de género o doméstica, de delitos contra la libertad o indemnidad sexual o de trata con fines de explotación sexual, “...se lleve a cabo por una persona del mismo sexo que la víctima cuando ésta así lo solicite, salvo que

3 Preámbulo, apartado I de la Ley.

4 “A tal fin:

a) Todas las comunicaciones con las víctimas, orales o escritas, se harán en un lenguaje claro, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y, especialmente, las necesidades de las personas con discapacidad sensorial, intelectual o mental o su minoría de edad. Si la víctima fuera menor o tuviera la capacidad judicialmente modificada, las comunicaciones se harán a su representante o a la persona que le asista.

b) Se facilitará a la víctima, desde su primer contacto con las autoridades o con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, la asistencia o apoyos necesarios para que pueda hacerse entender ante ellas, lo que incluirá la interpretación en las lenguas de signos reconocidas legalmente y los medios de apoyo a la comunicación oral de personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

c) La víctima podrá estar acompañada de una persona de su elección desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios”.

5 Art. 24-1. “La valoración de las necesidades de la víctima y la determinación de las medidas de protección corresponden:

a) Durante la fase de investigación del delito, al Juez de Instrucción o al de Violencia sobre la Mujer, sin perjuicio de la evaluación y resolución provisionales que deberán realizar y adoptar el Fiscal, en sus diligencias de investigación o en los procedimientos sometidos a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores, o los funcionarios de policía que actúen en la fase inicial de las investigaciones.

b) Durante la fase de enjuiciamiento, al Juez o Tribunal a los que correspondiera el conocimiento de la causa”.

*ello pueda perjudicar de forma relevante el desarrollo del proceso o deba tomarse la declaración directamente por un Juez o Fiscal”.*

### **2.1.2. Derechos laborales y de Seguridad Social, Derechos de las Funcionarias, Derechos económicos y otros**

La L.O. 1/04 recoge en los arts. 21 a 27 una serie de derechos -laborales y asistenciales- que desarrolla en diferentes leyes, para cuyo ejercicio le requiere a la víctima acreditar la situación de violencia; para ello dispone que ésta se acreditará con la orden de protección a favor de la víctima. Excepcionalmente, será título de acreditación de esta situación el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género hasta tanto se dicte la orden de protección. (arts. 23, 26 y 27).

Para coordinar y unificar criterios en relación a la emisión del informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de aquellos indicios, se emitió por la Fiscalía General del Estado la *Instrucción 2/2005 sobre la acreditación por el ministerio fiscal de las situaciones de violencia de género* en la que, como en la letra de precepto se recoge, se insiste en el carácter excepcional de esta certificación, solo posible cuando, solicitada una orden de protección, esta está pendiente de resolución por no haberse podido celebrar la comparecencia a que obliga el art. 544 ter-4 de la L.E.Cr.

Tal limitación legislativa puede provocar que víctimas de violencia sobre la mujer que no cuenten con la orden de protección, porque el Juez no haya considerado acreditada la existencia de un riesgo objetivo, presupuesto que ha de concurrir para su adopción junto a la existencia de indicios de delito, no puedan acceder a esas ayudas pese a ser víctimas y precisarlas para reorganizar su vida. Esta fue una de las primeras objeciones que se hicieron a la Ley y que ha sido tenida en cuenta por el legislador en regulaciones posteriores.

Así, la Ley de Extranjería y su Reglamento<sup>6</sup> regularon el derecho de las víctimas de violencia de género extranjeras irregulares a adquirir el permiso de residencia y trabajo y, a las que están agrupadas al permiso de residencia de su agresor, a conseguir el permiso independiente. Por supuesto necesitan acreditar la situación de violencia, pero ya no se hace depender la posibilidad de emitir el informe sobre esos indicios por el Ministerio Fiscal, a la dependencia de la orden de protección.<sup>7</sup> Esa tendencia a facilitar la acreditación de la situación de violencia se ha venido recogiendo y ampliando en otras leyes como en la Ley General de la Seguridad Social que, en el art. 174.2, regula el derecho a la pensión de viudedad de la mujer que fue víctima de violencia de género durante la tramitación del divorcio o de la separación, pudiendo acreditar la situación de violencia con la orden de protección, la sentencia condenatoria, el informe del Ministerio Fiscal y cualquier otro medio de prueba admitido en derecho.

6 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, arts 31 bis y 19 y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, arts. 131 y ss.

7 Circular 6/2011, de 2 de noviembre, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en relación a la Violencia sobre La Mujer. Apartado V.

## 2.2. TUTELA PENAL

Las reformas que la LO 1/04 efectuó en materia penal provocaron multitud de reacciones en contra, algunas de ellas manifestadas a través del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, y todas ellas ya resueltas por el Alto Tribunal avalando en todo caso la adecuación a la Constitución de los preceptos cuestionados<sup>8</sup>.

Los artículos modificados fueron el 153, 171-4 y 5, 172-2, 148-4 y 5 y el art. 468-2 del C.P.

### 2.2.1. Delito de maltrato

La L.O. 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros, ya había modificado el art. 153 para elevar a la categoría de delito la falta de lesiones o maltrato sin resultado lesivo, cuando el ofendido fuera alguna de las personas incluidas en el párrafo 2 del art. 173, entre los que se encuentran, además de otros parientes, quienes sean o hayan sido cónyuge o persona unida al autor por una relación análoga de afectividad, sin distinción de sexo. Así se tuvo en cuenta ese plus de antijuridicidad que viene motivado por las relaciones afectivas y de parentesco que unen o unieron a autor y víctima.

Con la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se modificó de nuevo el art. 153 para sancionar esa conducta, en el párrafo 1º, cuando *la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o persona especialmente vulnerable que conviva con el autor*, sancionando esas conductas cuando el ofendido fuere alguna de las personas a que se refiere el artículo 173.2, *exceptuadas las personas contempladas en el apartado anterior*.

La acción, tanto en el 1º como en el 2º párrafo, puede consistir en:

- Causar un menoscabo psíquico o una lesión que no requiera para su curación, objetivamente, más que la primera asistencia facultativa y que no haya requerido tratamiento médico o quirúrgico,
- o golpear o maltratar de obra sin causar lesión.

Y tanto en uno como en otro delito, se agravará la pena cuando el hecho se cometa en el domicilio común o de la víctima, en presencia de menores, utilizando armas o quebrantando una pena de prohibición de residir o acudir a determinados lugares o de aproximación o de comunicación, o una medida cautelar o de seguridad de igual naturaleza.

La diferencia punitiva entre ambos supuestos -referida exclusivamente al mínimo de la pena de prisión con que pueden ser castigados esos delitos- la justifica el legislador, en la Exposición de Motivos, en un plus de antijuridicidad distinto al que tuvo en cuenta en la reforma del año 2003, al considerar que la violencia sobre la mujer es “...*el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata*

8 Sentencias del Tribunal Constitucional nº 59/2008; 80/2008; 81/2008; 127/2009; 41/2010, 45/2010; 164/2009; 167/2009, 151/ 2009, 152/2009; 153/2009 ; 154/2009, 165/2009, 177/2009, 179/2009 y 180/2009, 178/2009, 201/2009, 202/2009, 203/2009 y 213/2009.

*de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión*". En esa misma línea el TC, en la Sentencia 59/2008 de 14 de mayo, interpretó que la voluntad del legislador con la L.O.1/04 fue la de "...sancionar más unas agresiones que entiende que son más graves y más reprochables socialmente a partir del contexto relacional en el que se producen y a partir también de que tales conductas no son otra cosa ... que el trasunto de una desigualdad en el ámbito de las relaciones de pareja de gravísimas consecuencias para quien de un modo constitucionalmente intolerable ostenta una posición subordinada".

Con la reforma del C.P. operada por la L.O.1/2015, de 30 de marzo, se ha modificado de nuevo el precepto, pero solo a efectos formales, para adaptar su redacción a la nueva que se ha dado al art. 147 del C.P.

Sin embargo, y esto sí es relevante, se ha incluido un nuevo art. 156 ter que dispone que "a los condenados por la comisión de uno o más delitos comprendidos en este Título, cuando la víctima fuera alguna de las personas a que se refiere el apartado 2º del artículo 173, se le podrá imponer además la libertad vigilada", por tanto, a partir de la entrada en vigor de la reforma (1 de julio de 2015), al condenado por delito de maltrato, tanto del párrafo 1º -violencia de género- como del 2º-violencia doméstica- se le podrá imponer la medida de libertad vigilada cuyo contenido se especifica en el art. 106 del C.P.

### **2.2.2. Delito de amenazas leves, coacciones leves y lesiones menos graves**

En relación al delito de amenazas leves se introduce una importante diferencia, en relación a los supuestos en los que es víctima la mujer en aquellas relaciones afectivas, presentes o pasadas, y cuando lo son el resto de familiares. Así, la amenaza leve con o sin arma cuando la víctima es aquella mujer es siempre delito, sin embargo, si el sujeto pasivo lo es cualquier otra persona del círculo familiar, solo es delito si la amenaza leve se ejecuta con armas; en otro caso solo sería una falta.

Al margen de lo aberrante que pueda resultar calificar de leve una amenaza con arma, no puede obviarse que la respuesta punitiva es muy distinta en uno y otro caso, sobre todo para aquellas que se vierten sin valerse de arma alguna, pues, cuando la víctima es la mujer se castiga con pena de prisión o la alternativa de trabajos en beneficio de la comunidad y si la víctima es cualquier otra persona del ámbito familiar la pena era de localización permanente, pues, hasta el día 30 de junio, constituía una simple falta del art. 620.2 del C.P.

Con la reforma del C.P operada por la L.O.1/15 las amenazas leves, no contempladas en los párrafos 4 y 5 del art. 171, pasan a ser delito leve<sup>9</sup>. Pese a ello,

9 Fuera de los casos anteriores, el que de modo leve amenace a otro será castigado con la pena de multa de uno a tres meses. Este hecho sólo será perseguible mediante denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. Cuando el ofendido fuere alguna de las personas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 173, la pena será la de localización permanente de cinco a treinta días, siempre en domicilio diferente y alejado del de la víctima, o trabajos en beneficio de la comunidad de cinco a treinta días, o multa de uno a cuatro meses, ésta última únicamente en los supuestos en los que concurren las circunstancias expresadas en el apartado 2 del artículo 84. En estos casos no será exigible la denuncia a que se refiere el párrafo anterior.

la diferencia punitiva sigue siendo muy importante. La Sentencia del Pleno del TC 165/2009 de 2 de julio justificó la constitucionalidad del art. 171 del C.P. insistiendo en que “...*tampoco cabe apreciar que la diferencia en las consecuencias jurídicas ... entrañe una desproporción que conduzca por esta vía a la inconstitucionalidad, ex principio de igualdad, del primer párrafo del artículo 171.4 CP. Dicha conclusión se apoya tanto en las finalidades de la diferenciación, que no son otras que la protección de la libertad y de la seguridad de las mujeres, que el legislador entiende insuficientemente protegidas en el ámbito de las relaciones de pareja, y la lucha contra la desigualdad de la mujer en dicho ámbito (STC 59/2008, FJ 8), como en el establecimiento de un complejo y flexible sistema de determinación de la pena correspondiente al delito del art. 171.4 CP que permite, bien la elusión de la imposición de la pena de prisión, bien su rebaja en un grado, y que hace con ello que se reduzca la diferenciación punitiva expuesta (FJ 4.c de la STC 45/2009)*”, argumentos que siguen siendo válidos y que, además, son los manejados por el alto Tribunal en las Sentencias en las que se resolvieron las cuestiones planteadas en relación al delito de coacciones leves (172-2)<sup>10</sup> y de lesiones menos graves del 148-4 del C.P.

### 2.2.3. Faltas de vejaciones injustas e injurias livianas

Por último, la falta de vejaciones injustas y la de injurias livianas, cuando la ofendida es la mujer pareja o ex pareja del agresor o cualquier otra persona del círculo familiar, recogidas hasta ahora en el art. 620-2 del C.P., pasan a ser un delito leve en el art. 173.4 del C.P. tras la reforma operada por la L.O1/15., que exige, en el apartado segundo, la denuncia previa del agraviado en el caso de las injurias leves, no así en las vejaciones.

## 2.3. ÓRGANOS JUDICIALES Y LA FISCALÍA DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

Uno de los logros más importantes de la Ley fue la creación de unos órganos judiciales especializados con competencias en materia de violencia de género, tanto en el orden jurisdiccional penal como en el civil (arts. 43 y 44 de la L.O. 1/04). Al mismo tiempo creó la figura del Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer y las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer (art.70 y 71), que cuentan con un número de fiscales que, dependiendo de las peculiaridades de cada Fiscalía Provincial, se dedican a esta materia, a veces compartiéndola con otras.

Pese a la previsión incorporada al modificar el art. 89 bis de la L.O.P.J, no existen en todos los partidos judiciales Juzgados de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer, lo que merma la consecución de la especialización pretendida en la respuesta

10 Artículo también modificado por la L.O.1/2015 para incluir un párrafo 3 con el siguiente tenor: 3. “Fuera de los casos anteriores, el que cause a otro una coacción de carácter leve, será castigado con la pena de multa de uno a tres meses. Este hecho sólo será perseguible mediante denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. Cuando el ofendido fuere alguna de las personas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 173, la pena será la de localización permanente de cinco a treinta días, siempre en domicilio diferente y alejado del de la víctima, o trabajos en beneficio de la comunidad de cinco a treinta días, o multa de uno a cuatro meses, ésta última únicamente en los supuestos en los que concurran las circunstancias expresadas en el apartado 2 del artículo 84. En estos casos no será exigible la denuncia a que se refiere el párrafo anterior”.

judicial, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayoría de los procedimientos han de ser enjuiciados por estos Juzgados<sup>11</sup>.

Las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el ámbito penal vienen reguladas en el art. 87 ter -1 de la L.O.P.J. que ha sido modificado por la *L.O.6/2014, de 29 de octubre, complementaria de la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, por la que se modifica la L.O. 6/198, de 1 de julio, del Poder Judicial*, para incluir entre aquellas la referida a la emisión y ejecución de los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la U.E. que les atribuya la Ley, entre los que se encuentra la Orden Europea de Protección, regulada en el Título VI de la L.23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la U.E.

En al ámbito civil, sus competencias vienen determinadas en el art. 87 ter 2 y 3 de la L.O.P.J. para incluir los procedimientos de familia -filiación, maternidad y paternidad, nulidad, separación y divorcio, relaciones paternofiliales, guarda y custodia, adopción o modificación de medidas de transcendencia familiar, los que versen sobre asentimiento para la adopción u oposición a resoluciones administrativas de protección de menores- siempre y cuando una de las partes sea víctima de actos de violencia de género y la otra imputada, y se haya iniciado un procedimiento penal ante el JVM o se haya acordado una orden de protección.

## 2.4. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

### 2.4.1. Protección de las víctimas y de sus hijas e hijos

Uno de los instrumentos más válidos y utilizados en el ámbito de la violencia sobre la mujer para proteger a estas víctimas es la Orden de Protección, regulada en el art. 544 ter de la L.E.Cr. que faculta al juez a acordar medidas cautelares penales y civiles y que, como ya hemos visto, se erige en título habilitante para que estas víctimas puedan acceder al reconocimiento de los derechos regulados en los art. 21 y siguientes de la L.O.1/04, 131 bis y 19 de la Ley de Extranjería y 174.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

La L.O.1/04 dedica el Capítulo IV a las Medidas judiciales de protección y seguridad de las víctimas y sus hijos e hijas, en el que, además de la remisión a la orden de protección, hace expresa referencia a la protección de la intimidad de la víctima y sus descendientes (art. 63); a las medidas de salida del domicilio, alejamiento y suspensión de las comunicaciones y la posibilidad de autorizar judicialmente a la víctima la permuta del uso del domicilio que le haya sido atribuido por el uso de otra vivienda (art. 64); a la suspensión del ejercicio de la patria potestad (art.65) y del régimen de visitas (art.66); y a la suspensión del derecho de tenencia de armas (art. 67).

Esa inquietud por los hijos e hijas -víctimas directas o por exposición a la violencia que se ejerce sobre sus madres- sigue reflejándose en las más recientes reformas y así la Ley 4/15 del Estatuto de las Víctimas modifica el art. 544 ter de la L.E.Cr. en

---

11 Según datos del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, en el año 2014, se registraron en los Juzgados de lo Penal 27.630 asuntos, mientras que en las Audiencias Provinciales el nº de registros fue de 7.810.

un aspecto muy importante, el relativo a las medidas civiles (párrafo 7º). Hasta ahora estas medidas se regían por el principio de rogación y solo se podía pronunciar el juez si las solicitaban las partes o el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las medidas previstas en el art. 158 del C.C.; pues bien, tras la entrada en vigor de la reforma referida, el próximo 29 de octubre de 2015 *“cuando existan menores o personas con capacidad judicialmente modificada que convivan con la víctima y dependan de ella, el Juez deberá pronunciarse en todo caso, incluso de oficio, sobre la pertinencia de la adopción de las referidas medidas”*.

Esta misma Ley incorpora a la L.E.Cr. un nuevo art. 544 quinquies, que, en los casos en que se investigue alguno de los delitos mencionados en el art. 57 del C.P.<sup>12</sup>, prevé la posibilidad de acordar medidas en protección de las víctimas menores o con capacidad judicialmente modificada, tales como la suspensión del ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento o la supervisión de su ejercicio, sin perjuicio de las funciones del M. Fiscal y entidades públicas de Protección.

Y también se refleja esa inquietud en otras iniciativas legislativas próximas a su publicación, así, en el Proyecto de L.O. de Protección a la Infancia y adolescencia, que prevé la modificación de la L.O. 1/04 (arts. 2, 61, 65 y 66) para concretar que las medidas en ella contempladas tienen por finalidad la prevención, sanción y erradicación de esta violencia y *“...prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia”* (Disposición Final Segunda). De igual manera, en el proyecto de Ley (ordinaria) de protección a la infancia y adolescencia, se prevé la modificación del art. 158 -4 del C.C. a fin de que el juez pueda acordar de oficio o a instancia del propio hijo, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal *“la medida de prohibición a los padres, a otros parientes o a terceras personas de aproximarse al menor y acercarse a su domicilio o centro educativo y a otros lugares que frecuente, con respeto al principio de proporcionalidad”* y *“la medida de prohibición de comunicación con el menor, que impedirá a los progenitores, a otros parientes o a terceras personas establecer contacto escrito, verbal o visual por cualquier medio de comunicación o medio informático o telemático, con respeto al principio de proporcionalidad.”* Todas estas medidas podrán adoptarse dentro de cualquier proceso civil o penal o bien en un expediente de jurisdicción voluntaria.

#### **2.4.2. La Orden Europea de Protección (OEP)**

La *Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la Orden Europea de Protección*, ha sido traspuesta a nuestro derecho por la *Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, abriendo la posibilidad a todas las víctimas de delito -y por tanto también a las de violencia de género- protegidas por una medida cautelar o pena que imponga al imputado o condenado -persona causante del peligro- la prohibición de residir en determinados lugares, o de aproximación a ellas o de comunicación *por cualquier medio*, que esa protección le pueda acompañar cuando se traslade temporal o definitivamente a otro Estado de la U.E.

12 Homicidio, aborto, lesiones, contra la libertad, de torturas y contra la integridad moral, trata de seres humanos, contra la libertad e indemnidad sexuales, la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio, el honor, el patrimonio y el orden socioeconómico.

### 2.4.2.1. *Solicitud*

Tiene que ser solicitada por la Víctima o por su representante legal, por lo que el Juez o Tribunal que acuerde las medidas o dicte la Sentencia en la que se impongan tales penas, ha de informar a aquellas de la posibilidad de solicitar la OEP en caso de trasladarse a otro país miembro y le aconsejará que lo haga antes de salir de nuestro país. No obstante, la solicitud la puede presentar en el Estado de Ejecución, y este deberá remitirla inmediatamente al nuestro, el Estado de Emisión (art.134).

### 2.4.2.2. *Competencia para la emisión y transmisión de la OEP*

En relación a la violencia de género, el órgano judicial competente para la emisión y transmisión de una OPE a otro Estado al que vaya a desplazarse la víctima es el “órgano judicial que conozca del procedimiento” en el que se impusieron las medidas cautelares o penas. Para regular esas competencias la L.O. 6/2014, de 20 de octubre, complementaria de la L. 23/2014, modifica los arts. 87 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) otorgando, expresamente, esa competencia a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer cuando la víctima sea la mujer a que se refiere la L.O.1/04, y el art. 89 bis para regular la competencia de los Juzgados de lo Penal.

Sin embargo, no se efectúa ninguna modificación del art. 82 de la L.O.P.J. en la que se regulan las competencias de las Audiencias Provinciales (A.P.), quienes tendrán la competencia para el enjuiciamiento y fallo de determinadas causas. Pese a ello, en mi opinión, si en el momento en el que la víctima solicita la OEP la A.P. está conociendo la causa en la que se hayan acordado las medidas cautelares o penas, a ella le corresponderá la competencia para emitir y transmitir la OEP de conformidad con el art. 131-1 de la L. 23/2014.

### 2.4.2.3. *Competencia para el reconocimiento y ejecución de una OEP*

En el caso de que la autoridad judicial o equivalente de otro Estado emita y transmita al nuestro una OEP, los órganos judiciales para su reconocimiento y ejecución van ser en todo caso los Juzgados de Instrucción o los Juzgados de Violencia sobre la Mujer -en los supuestos a que se refiere el art. 1 de la L.O.1/2004- del lugar donde la víctima resida o tenga intención de hacerlo. El Juez habrá de reconocer la OEP y acordar las medidas cautelares previstas en nuestro Derecho para un caso análogo y que se adapten lo más posible a la acordada por el Estado de Emisión y, además de informar sobre las mismas y sus consecuencias a la persona protegida y a la persona causante del peligro, el Estado de emisión dará las instrucciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para que velen por su cumplimiento (art.138).

Este instrumento, obviamente, va a favorecer a las víctimas de violencia de género al permitir que le acompañe la protección que aquí se le dispensa más allá de nuestras fronteras y en el marco de la UE. Allí donde vayan se les concederán las medidas de protección que se apliquen a sus propias víctimas ante supuestos análogos; ello podría suponer una merma de protección en relación a la que aquí reciben pues, como de todos es sabido, son pocos los países que cuentan con un sistema de medidas de protección semejante al nuestro.

Precisamente, el proyecto EPOGENDER<sup>13</sup>, incluido en el marco del Programa Daphne III de la Comisión Europea, aborda los derechos fundamentales y la justicia, con el objetivo de evitar que la falta de armonización de las leyes de los diferentes países que conforman la Unión Europea pueda ser causa de un incorrecto funcionamiento de la Orden Europea de Protección.

### **3. LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER EN OTROS CONTEXTOS. MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA. MATRIMONIOS FORZADOS. DELITO DE ACOSO Y HOSTIGAMIENTO. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL. REGULACIÓN Y DATOS**

#### **3.1. MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA**

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la mutilación genital femenina como todos los procedimientos consistentes en la resección parcial o total de los genitales externos femeninos, así como otras lesiones de los órganos genitales femeninos por motivos no médicos<sup>14</sup>.

Esta es una práctica vinculada a determinadas costumbres, tradiciones y creencias, que tiene más que ver con etnias que con países<sup>15</sup> (entre las etnias practicantes se encuentran la Sarahule, Djola, Mandinga, Fulbé, Soninke, Bámbara, Dogon, Edos, Urhobo, Awusa y Fante).

El Protocolo Común de Actuación Sanitaria ante la Mutilación Genital Femenina hace referencia a 29 países donde la mutilación se practica: Benín, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Irak, Kenia, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Unida de Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda y Yemen.

Ahora bien, la migración hace que estas niñas, originarias de aquellos países o etnias, puedan encontrarse en riesgo de ser mutiladas aun cuando residan en otros.

Por ello, la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de septiembre de 2001, sobre las mutilaciones genitales femeninas (2001/2035 (INI) pidió a los Estados miembros que “...consideren que la amenaza y/o riesgo de sufrir una mutilación genital femenina podrá ser la causa que justifique la intervención de la administración pública” y los instó a que “aprueben medidas legislativas que otorguen a los jueces o fiscales la posibilidad de adoptar medidas cautelares y preventivas si tienen conocimiento de casos de mujeres o niñas en situación de riesgo de ser mutiladas”.

España es un país de inmigración y emigración y entre la población inmigrante una alta proporción procede de los países antes referidos.

13 Gender Violence: Protocol for The Protection of victims and effectiveness of protection orders. Towards an efficient implementation of Directive 2011/99/DU (2012-2014), financiado en el marco del programa Daphne III.

14 García Bueno MP. Manual de prevención de la mutilación genital femenina. Buenas Prácticas. Madrid: Conferencia Nacional Mujeres en Igualdad; 2014

15 Peramato Martín, T. y Astudillo Peramato, La Mutilación Genital Femenina. Prevención, Protección y Sanción. Top Jurídico. Editorial Jurídica Sepin. SP/DOC/19172. Artículo monográfico. Junio 2015

Según datos que proporciona el “Mapa de la Mutilación Genital Femenina en España 2012”<sup>16</sup>, hay 16.869 niñas entre 0 y 14 años procedentes de aquellos países y, por tanto, que están en riesgo de ser mutiladas. En concreto en Madrid hay 2.059 niñas y en Catalunya 6.182. La Comunidad Autónoma que menos niñas en esa situación de riesgo registra es la de Extremadura, con 19 niñas. Ello hace necesario que las medidas de prevención se deban aplicar a todo el territorio nacional<sup>17</sup>.

La mutilación genital femenina en España es delito en nuestro país desde el año 2003<sup>18</sup> al incluirse, en el art. 149 del Código Penal, un párrafo 2º que lo regula como un delito de lesiones graves.

Además, el legislador español, en el artículo 23-4-I de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha previsto la posibilidad de que nuestros tribunales persigan estos delitos aun cuando se hayan cometido por español o extranjero fuera de nuestro país y, aun cuando la mutilación no sea delito en el país en el que se haya ejecutado, siempre y cuando el agresor sea español o extranjero residente en España, o que la víctima, en el momento de la comisión de los hechos, tuviera la nacionalidad española o fuera residente en España y el agresor estuviera en nuestro país.

Estamos haciendo referencia a una práctica en la que, por motivos culturales, puede ser incluso aceptada, aparentemente, por la mujer o niña; sin embargo, hemos de tener en cuenta que en el caso de menores de edad e incapaces el consentimiento no es válido, y que en el caso de que la mujer sea mayor de edad y capaz el consentimiento de esta a la mutilación no exime de responsabilidad penal al agresor/a (art. 155 del C.P.).

### 3.2. MATRIMONIOS FORZADOS

Según la *Resolución 1468 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre matrimonios forzados y matrimonios de niños*, el matrimonio forzado es “la unión de dos personas en la que al menos una de ellas no ha dado su libre y pleno consentimiento para contraer matrimonio”.

El Consejo de Europa, en el año 2005, hizo un estudio en relación a los matrimonios forzados en los 28 países del Consejo y llegó a la conclusión de que bajo tal término se incluye una variedad de conceptos y así dice que<sup>19</sup> “abarca el matrimonio como esclavitud, matrimonio concertado, el matrimonio tradicional, el matrimonio por

16 Kaplan Marcusán A. y López Gay A. Mapa de la Mutilación Genital Femenina en España 2012 [Internet]. España: Universitat Autònoma de Barcelona y Fundación Wassu-UAB, 2014.

17 Desde hace años se están haciendo esfuerzos de coordinación para prevenir esta barbaridad y, así, se han firmado los siguientes protocolos:

Protocolo de Prevención de la Mutilación Genital Femenina en la Demarcación de Girona. Octubre 2003, protocolo de Actuaciones para Prevenir la Mutilación Genital Femenina de la Generalitat de Catalunya. 2007, protocolo de Prevención y Actuación ante la Mutilación Genital Femenina de Aragón. 25-01-2011, protocolo de Prevención y Actuación ante la Mutilación Genital Femenina de Navarra. 25-06-2013, protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Mutilación Genital Femenina (MGF). Sistema Nacional de Salud. 2015.

18 L.O 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

19 Council of Europe, Forced marriages in Council of Europe member states, a comparative study of legislation and political initiatives. Strasbourg, 2005, p. 7.

razones de costumbre, la conveniencia o la respetabilidad percibida, el matrimonio infantil, el matrimonio precoz, los matrimonios ficticios, el matrimonio por conveniencia, el matrimonio no consumado, el matrimonio putativo, el matrimonio para adquirir la nacionalidad y el matrimonio indeseable”.

La Recomendación 84 de Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia (2002) ya instaba a los Estados miembros a prohibir el matrimonio forzado, celebrado sin el consentimiento de alguno de los contrayentes, y en el mismo sentido lo hace el Convenio de Estambul en el art. 37.

Del contenido de ambos requerimientos se deduce que, con independencia de la respuesta que haya de darse a los matrimonios simulados o ficticios, o aquellos contraídos para adquirir la nacionalidad<sup>20</sup>, el matrimonio forzoso al que se están refiriendo es aquel en el que alguno de los contrayentes, o ambos, han prestado su consentimiento bajo violencia o intimidación, o no tienen capacidad para prestar aquel válidamente<sup>21</sup>.

Finalmente, con la L.O.1/2015, de 30 de marzo, de reforma del C.P., que entró en vigor el pasado 1 de julio, se incluyó, en el art. 172 bis, el delito de matrimonio forzado, dando así cumplimiento a aquella recomendación y al mandato contenido en el art. 37 del Convenio de Estambul.

En dicho precepto se sancionan dos conductas distintas:

- compeler a otra persona con violencia o intimidación a contraer matrimonio,
- obligar a otro a abandonar el territorio nacional, o no regresar al mismo, mediante utilización de violencia o intimidación grave o engaño, con la finalidad de obligarle a contraer matrimonio.

En todo caso, la víctima de este delito puede serlo indistintamente un hombre o una mujer; e incluso podrían ser obligados ambos a contraer matrimonio entre sí. Ahora bien, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada día se producen en todo el mundo 39.000 matrimonios infantiles y añade que, entre 2011 y 2020, más de 140 millones de niñas se casarán<sup>22</sup>. De la misma manera, en el estudio del Consejo de Europa de 2005 antes referido nos recuerdan que en la mayoría de los casos la persona que es forzada a contraer matrimonio es la niña. Podemos concluir, por tanto, que cuando la víctima es una mujer o niña estamos ante un delito de violencia sobre las mujeres por razones de género, de acuerdo con la definición dada en la Recomendación 19 de 1992 de la CEDAW y en el Convenio de Estambul en el art.3-d.

20 *Circular de la FGE 1/2002, de 19 febrero, sobre aspectos civiles, penales y contencioso-administrativos de la intervención del Fiscal en materia de extranjería.*

21 En España para casarse hay que ser mayor de edad o estar emancipado. La emancipación requiere que el menor tenga 16 años cumplidos (art. 317 del CC); hasta la entrada en vigor de la L.15/2015 de Jurisdicción voluntaria (el día 23 de julio de 2015) el Juez podía dispensar el impedimento de edad a partir de los 14 años (art. 48 del CC). Esta dispensa desaparece al modificarse el art. 48 por la Ley antes referida.

22 Peramato Martín T. Diez años de la Ley Integral. Objetivos conseguidos y retos pendientes tras la ratificación del convenio de Estambul y a la luz de otros documentos internacionales. Boletín jurídico [revista de internet]. 2014 Sept Disponible en: [www.sepin.es](http://www.sepin.es).

Tanto es así que la Oficina contra la Droga y el Crimen Organizado de Naciones Unidas (UNODC) define el matrimonio forzado, al que denomina servil, como *“toda institución o práctica en virtud de la cual una mujer, sin que le asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de persona”*<sup>23</sup>.

El primer problema a dilucidar y, seguramente, de mala solución es si el matrimonio al que el sujeto pasivo es forzado ha de ser un matrimonio formal, es decir, el matrimonio civil o religioso con efectos civiles o, por el contrario, se incluirían también los matrimonios informales, celebrados a través de ceremonias y ritos sociales.

El preámbulo de la Ley no nos ayuda a resolver el dilema.

Hemos de hacer una interpretación auténtica del matrimonio, pues nos encontramos ante una norma penal que se remite a otra extrapenal para la integración del hecho típico; habrá que examinar por ello, la normativa civil.

El art.- 32.2 de la Constitución Española dispone que “La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos” y su regulación está contenida en los arts. 49 a 65 del CC y 58 y 59 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

En concreto el art. 49, tras la reforma efectuada por la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria, prevé dos formas de matrimonio: la regulada en el Código Civil y la religiosa legalmente prevista; no se reconoce en nuestro derecho el matrimonio por los ritos gitanos u otros<sup>24</sup>, luego el matrimonio a los efectos del art. 172 bis del C.P., solo será aquel que se ha celebrado de acuerdo al art. 49 y siguientes del C.C. y no aquellos otros que carecen de efectos civiles, sin perjuicio de que las conductas coactivas o intimidatorias puedan ser perseguidas y castigadas como constitutivas de otros delitos -coacciones, amenazas, detención ilegal, delito contra la libertad sexual,...-.

### 3.3. DELITO DE ACOSO Y HOSTIGAMIENTO

Con la L.O.1/2015 se ha introducido un nuevo art. 172 ter que castiga el acoso u hostigamiento.

El legislador, en el Preámbulo, justifica la introducción de este nuevo tipo penal en la necesidad de *“...ofrecer respuesta a conductas de indudable gravedad que, en muchas ocasiones, no podían ser calificadas como coacciones o amenazas. Se trata de todos aquellos supuestos en los que, sin llegar a producirse necesariamente el anuncio explícito o no de la intención de causar algún mal (amenazas) o el empleo directo de violencia para coartar la libertad de la víctima (coacciones), se producen **conductas reiteradas por medio de las cuales se menoscaba gravemente la libertad y***

23 Manual sobre la Investigación del Delito de Trata de Personas. Guía de Autoaprendizaje. 2009. Pág.14.

24 La Sentencia del TC 69/2007 de 16 de julio, hacía referencia a que el legislador podría “...en atención a las singularidades que plantea la etnia gitana, desarrollar una regulación legal en la que, preservando los derechos y valores constitucionales, se establecieran las condiciones materiales y formales en que las uniones celebradas conforme a los ritos y usos gitanos pudieran contar con plenos efectos civiles matrimoniales”.

***sentimiento de seguridad de la víctima, a la que se somete a persecuciones o vigilancias constantes, llamadas reiteradas, u otros actos continuos de hostigamiento***”.

El delito está ubicado en el Capítulo III del Título VI, es decir, entre los delitos contra la libertad y, más concretamente, como una modalidad del delito de coacciones en el que el sujeto activo y pasivo podrá ser cualquier persona, siempre que no esté “*legítimamente autorizado*”. Esta excepción se ha mantenido en la redacción definitiva pese a las alegaciones efectuadas al Anteproyecto por el Consejo Fiscal el 8 de noviembre de 2013, pues es difícil imaginar situaciones en que una persona, física o jurídica, pueda estar autorizada para realizar las conductas que se recogen en los cuatro apartados incluidos en el párrafo 1º de este artículo.

El legislador, antes de redactar el catálogo de conductas sancionables, establece dos requisitos que han de concurrir para que puedan ser tenidas como típicas.

Así, para que esas conductas sean delictivas, es necesario que se cometan de “*forma insistente y reiterada*” y que, de este modo, se haya alterado “*gravemente el desarrollo de la vida cotidiana*” de la víctima. Ambos presupuestos han de darse conjuntamente, de manera que aquellas conductas serían impunes si no se ha producido una alteración grave de la vida cotidiana de la víctima, y aun cuando la víctima haya cambiado hábitos a consecuencia de aquella conducta, si esta ha sido aislada no sería delito de acoso, sin perjuicio de su subsunción en otro tipo penal si procediera.

La acción -insistente y reiterada -puede consistir en:

- Vigilar, perseguir o buscar la cercanía física con la víctima.
- Establecer o intentar establecer contacto con ella a través de cualquier medio de comunicación, o por medio de terceras personas.
- Hacer uso indebido de sus datos personales para adquirir productos o mercancías, o contratar servicios, o hacer que terceras personas se pongan en contacto con ella.
- Atentar contra su libertad o contra el patrimonio de la víctima, o contra la libertad o patrimonio de otra persona próxima a ella.

La 3ª conducta: “uso indebido de datos personales para adquirir productos, contratar servicios o hacer que terceras personas se pongan en contacto con la víctima” es, quizá, una de las que más problemas de interpretación pueda plantear.

En primer lugar, el derivado del concurso real, pues cuando se usan datos de otra persona para adquirir bienes o contratar servicios, tales conductas podrían tener encaje, individualmente, en otras figuras delictivas como el delito de estafa -art. 248 del C.P.-, problemática que vendría resuelta por la aplicación del párrafo 3 del precepto.

En segundo lugar, y partiendo de que también en relación a esta conducta se exige la reiteración e insistencia y que cause una alteración grave en la vida cotidiana de la víctima, parece que la exigencia del primer presupuesto nos obliga a interpretar cual es el núcleo de la conducta típica recogida en este apartado: el uso de datos de otra persona, o la adquisición de bienes, contratación de servicios o poner en contacto a otras personas con la víctima.

Si entendemos que la acción típica es la de usar los datos de la víctima para que terceras personas se pongan en contacto con ella y exigimos, respecto de ese uso, que sea reiterado, podrían quedar impunes conductas tan reprochables como las de poner un anuncio con el nombre, domicilio y teléfono de la víctima en páginas de contacto de los medios de comunicación escrita. Un solo anuncio puede provocar muchas llamadas solicitando los servicios ofertados, lo que puede generar en la víctima graves daños y una repercusión grave en su vida cotidiana. Pero solo se habrían usado los datos una vez.

La voluntad del legislador es, sin embargo, penalizar aquellas actuaciones que provocan esa situación de constante perturbación, lo que se produce cuando en una sucesión inacabada de llamadas la víctima ve atacada su dignidad y su tranquilidad, situación que le podría llevar a modificar su vida hasta el punto de cambiar de domicilio, si este es uno de los datos manejados por el autor, o de número de teléfono con todas las consecuencias que de ello se derivan.

Además, la reiteración de llamadas por terceras personas a la víctima conlleva el uso reiterado de sus datos por estas- nº de teléfono, nombre, dirección, etc-; uso buscado por el autor y provocado directamente por su actuación, por lo que deberíamos entender subsumible la conducta en el tipo penal analizado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

García Bueno MP. Manual de prevención de la mutilación genital femenina. Buenas Prácticas. Madrid: Conferencia Nacional Mujeres en Igualdad; 2014

Peramato Martín, T. y Astudillo Peramato, I. La Mutilación Genital Femenina. Prevención, Protección y Sanción. Top Jurídico. Editorial Jurídica Sepin. SP/DOC/19172. Artículo monográfico. Junio 2015

Kaplan Marcusán A. y López Gay A. Mapa de la Mutilación Genital Femenina en España 2012 [Internet]. España: Universitat Autònoma de Barcelona y Fundació Wassu-UAB, 2014.

Fecha de recepción: 17/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

CARLOS IGUAL GARRIDO

UNIDAD TÉCNICA DE POLICÍA JUDICIAL DE LA GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

Desde la aprobación de la Ley Integral 1/2004, la Guardia Civil ha realizado cambios significativos en su organización, formación y protocolos de actuación para mejorar su eficacia en la prevención y respuesta en la lucha contra la violencia de género, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la violencia de género continúa hoy siendo uno de los problemas de seguridad más graves en España y sigue siendo necesario encontrar nuevas formas de trabajar para conseguir una sociedad sin violencia.

*Palabras clave:* desigualdad, discriminación, EMUMES, PAES, protocolo.

## ABSTRACT

Since the adoption of the Comprehensive Law 1/2004, the Guardia Civil has made significant changes in its organization, training and protocols to improve their effectiveness in the prevention and response to gender-based violence, as well as attention to the victims of these crimes.

However, despite the efforts, violence against women continues today as one of the most serious problems in safety and Spain still need to find new ways of working to achieve a society without violence.

*Key words:* inequality, discrimination, EMUMES, PAES, protocol.

## 1. INTRODUCCIÓN

La violencia de género es un problema complejo con amplias repercusiones en distintos ámbitos de la sociedad, que amenaza la vida y los derechos de las mujeres; sus características la hacen diferente de otras formas de violencia interpersonal, dado que el agresor desea perpetuar la relación de desigualdad entre la mujer y el hombre. Por ello la actuación ante los delitos derivados de la violencia de género exige un enfoque global que atienda tanto a la víctima como al agresor.

Como respuesta a este grave problema, la *Ley orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral Contra la Violencia de Género*, introdujo por primera vez la perspectiva de género como análisis del problema social e incorporó el factor cultural como causa de este fenómeno, dejando patente que la violencia de género que contempla y que pretende combatir es una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres (hechos que alimentan la raíz misma de la violencia de género), ejercida sobre estas por parte de

quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

En los diez años de vigencia de la Ley el avance cuantitativo y cualitativo en cuanto a protección de derechos, prevención, intervención y protección efectiva de las mujeres que se ha hecho en España está fuera de toda duda. La elaboración y seguimiento de protocolos, la creación (y/o refuerzo) de Unidades y Servicios de atención a la mujer proporciona actualmente una red de prevención, asistencial y de protección difícilmente imaginable en el momento de promulgación de la Ley.

Este avance se ha reflejado en el ámbito policial en la creación de estructuras específicas para el tratamiento de los casos de violencia de género, tanto a nivel del Ministerio del Interior-Secretaría de Estado de Seguridad como en las propias FCSE y en la implantación de sistemas, protocolos y procedimientos policiales específicos de actuación, que incluyen la Valoración Policial de Riesgo y el establecimiento inmediato de medidas de protección asociadas a estos niveles, o el desarrollo del sistema de seguimiento por medios telemáticos de las medidas de alejamiento en materia de violencia de género.

El compromiso del Estado en continuar las acciones para erradicar este problema queda patente mediante la aprobación de la *Estrategia Nacional para la erradicación de la Violencia de Género (2013-2016)*, la cual recoge 258 medidas de actuación, articuladas en siete ejes: sensibilización, mejora de la respuesta institucional, atención a las víctimas más vulnerables, visibilizar otras formas de violencia, formar y sensibilizar a los profesionales, coordinar y radiografiar la violencia.

En el ámbito de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hay que destacar las *Instrucciones 10/2007, 14/2007 y la 5/2008*, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuación policial en materia de violencia de género, donde se regula el protocolo de valoración policial de riesgo y las medidas policiales de seguimiento y protección asociadas a cada nivel de riesgo resultante, que han permitido un marco amplio y, no obstante, suficientemente detallado para delimitar la actuación de las FCSE ante la violencia de género.

## **2. ORGANIZACIÓN DE LA RESPUESTA DE LA GUARDIA CIVIL ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

La Guardia Civil incluye en su *Plan Estratégico 2013-2016* la protección de los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentran las víctimas de violencia de género como área prioritaria de actuación. Este objetivo se va a desarrollar mediante la potenciación de determinadas acciones, entre las que figuran:

- La participación en campañas de información y sensibilización de la sociedad sobre la violencia hacia estos colectivos.
- La creación de espacios de encuentro y de actuación concertada con otros agentes interinstitucionales y sociales.
- La mejora de la respuesta a las demandas de protección y atención de las víctimas de estos delitos.

- El incremento de la red de atención especializada.
- La formación especializada en la protección de estos colectivos.

Desde el punto de vista normativo, la Dirección Adjunta Operativa elaboró la *Norma Técnica de Funcionamiento 1/2008* que integra en un único documento toda la organización y protocolización de las actuaciones policiales en materia de violencia de género. Esta norma es periódicamente actualizada y su correcta aplicación se garantiza con acciones formativas a nivel de Comandancia y Central.

## 2.1. ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA RESPUESTA DE LA GUARDIA CIVIL ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Como ya se ha dicho anteriormente, la actuación eficaz contra la violencia de género es una prioridad de la Guardia Civil, para lo cual trabaja de manera coordinada con otras instituciones públicas y privadas implicadas en la materia, en la idea de que este problema debe abordarse desde diferentes puntos de vista, tal y como refleja la *Estrategia Integral contra la Violencia de Género*.

La Guardia Civil, con objeto de atender su amplísima demarcación (84% de la extensión de todo el territorio nacional), con una gran dispersión demográfica, dispone de un extenso despliegue territorial con más de 2.000 Puestos, lo que unido al diferente índice delincencial y problemática de cada municipio dificulta la creación de Unidades específicas que atiendan de forma exclusiva los casos de Violencia de Género. Por ello, la respuesta de la Guardia Civil se basa en la necesidad de atender estos casos con inmediatez, adaptándola a las circunstancias y gravedad del hecho y combinando esta respuesta con la necesidad de atender otras necesidades de seguridad.

Así, desde la Guardia Civil, la problemática de la violencia de género se aborda de manera integral, por un lado implicando a todas las Unidades relacionadas con la atención y seguridad ciudadana y, por otro, constituyendo Puntos de Atención Especializada (PAE), para asegurar a las víctimas un tratamiento adecuado, personalizado y específico.

Según esta estructura operativa, la parte más importante de la respuesta a estos hechos corresponde a las Unidades de Seguridad Ciudadana (los Puestos), que atienden la mayor parte de los casos de Violencia de Género, recogiendo las denuncias y realizando la recepción y atención a las víctimas, el auxilio que precisen y garantizando su seguridad, la actuación sobre el autor y el seguimiento del caso, así como ejecutando, a su vez, las medidas judiciales dictadas en las correspondientes órdenes de protección. Este personal, encargado de la protección y seguimiento de los casos de Violencia de Género, recibe formación para estos cometidos, de forma inicial en los centros de formación como guardias civiles y posteriormente mediante las diferentes acciones formativas que desde la Institución se promueven (cursos de teleformación, jornadas de actualización de conocimientos en las Comandancias, etc.)

Como complemento a la actuación de las Unidades territoriales se han ido constituyendo los referidos Puntos de Atención Especializada (PAE,s) en diversos órganos de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial (UOPJ), como son las Secciones de Investigación (a nivel provincial) y los Equipos Territoriales (a nivel comarcal), estando este despliegue distribuido esencialmente a nivel comarcal.

Estos PAE,s se encuentran compuestos por agentes especializados en la atención y protección de las mujeres y menores (EMUMES) y garantizan que dicho órgano pueda atender de forma específica los casos más graves de violencia de género, así como prestar apoyo y asesoramiento a los Puestos y Unidades territoriales. A tal efecto, todas las actuaciones de las Unidades Territoriales en esta materia, principalmente los casos de mayor gravedad, son notificadas a los PAE,s al objeto de valorar su posible intervención, realizando, a su vez, un seguimiento de la problemática en su nivel territorial.

## 2.2. DIMENSIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DE LA GUARDIA CIVIL

Desde que se contabilizan los casos de violencia de género mediante el Sistema de Seguimiento Integral de Violencia de Género (Sistema VioGen), la Guardia Civil ha gestionado 129.869 casos de violencia de género, de los que, a fecha 15 de junio de 2015, permanecen activos 20.144, lo que supone el 42% de todos los casos del sistema. En estos años se ha protegido a 123.393 víctimas.

Para la gestión de estos casos, prácticamente el 20% de la plantilla de personal del Cuerpo está habilitada como usuario del Sistema VioGen, aunque evidentemente se emplea un número mucho mayor de efectivos en las tareas de protección y atención a las víctimas.

## 2.3. UNIDADES ESPECIALIZADAS EN VIOLENCIA DE GÉNERO

La Ley Integral recoge en los *artículos 31, 32 y 47* los temas relativos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así, el artículo 31 establece la necesidad de que las FCSE dispongan de unidades especializadas en la prevención de la violencia de género y en el control de las medidas judiciales adoptadas.

En la Guardia Civil esta especialización recae sobre los Equipos y Especialistas Mujer-Menor (EMUME), encuadrados en la Sección de Investigación de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

La labor que realizan es de carácter multifuncional, a saber, de protección y de prevención, mediante actuaciones tendentes a detectar y evitar la comisión de nuevos actos de violencia sobre la mujer y de atención y asistencia a la víctima, proporcionándole un trato profesional y preferente y facilitándole información, asesoramiento y apoyo desde el primer momento.

Sus ámbitos de actuación son la violencia en el ámbito familiar y de género, los delitos contra la libertad sexual, los delitos relacionados con menores, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la pornografía infantil por Internet.

Estas Unidades tienen encomendadas cuatro tipos de misiones específicas en el área Mujer y Menor:

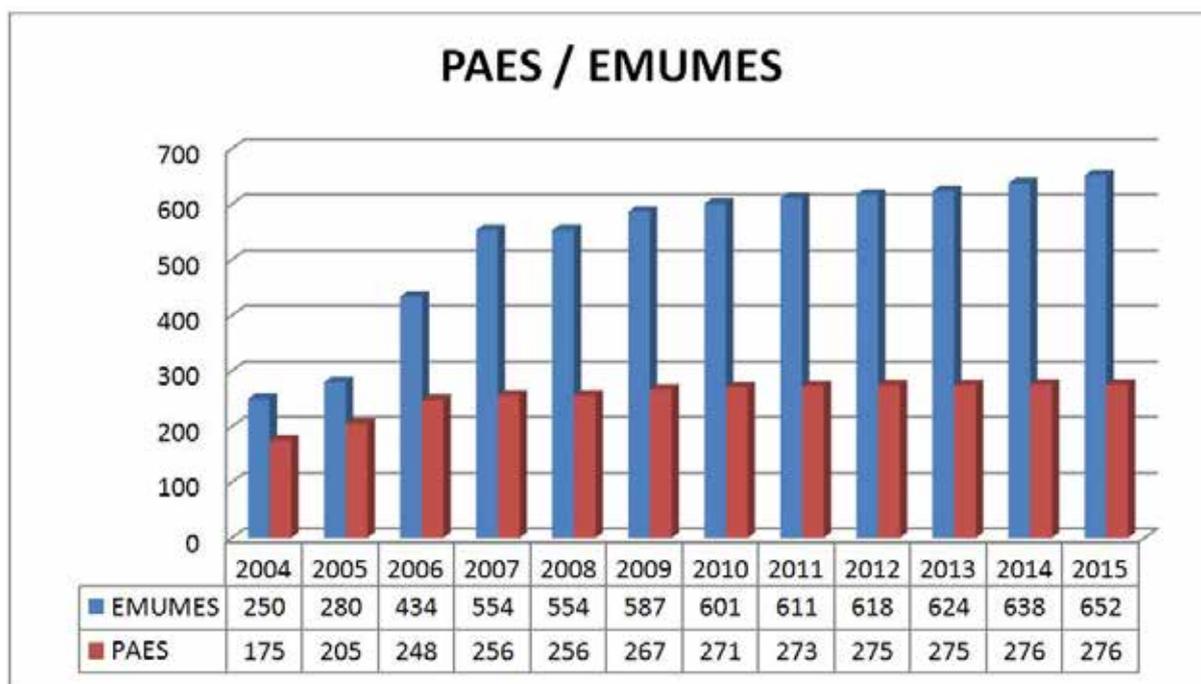
- Asesorar por vía telefónica a las unidades territoriales del Cuerpo (Puestos) a iniciativa propia o respondiendo a consultas, sobre la problemática relacionada con la actuación Mujer-Menor.

- Mantener informados al resto de los componentes del Cuerpo de su demarcación de los procedimientos a seguir y de los recursos asistenciales disponibles en las distintas localidades de la provincia.
- En los casos graves, hacerse cargo de todos los aspectos relativos a la investigación criminal, siguiendo el caso hasta su completo esclarecimiento, realizando todas las gestiones y diligencias necesarias y asistiendo personalmente a las víctimas.
- Propiciar y mantener contacto tanto con Instituciones de todos los niveles (Estatual, Autonómica y Local) y con asociaciones relacionadas con este ámbito de actuación.

La Guardia Civil ha realizado un esfuerzo continuado para incrementar el número de efectivos de estas unidades. Si en el año 2004, antes de la entrada en vigor de la Ley Integral, el número de especialistas EMUME era de 250, en el año 2015 este número se ha incrementado hasta los 652 componentes, lo que supone un incremento del 160% en los 10 años de vigencia de la Ley.

La distribución territorial y la dotación de efectivos de estas unidades se realiza teniendo en cuenta la evolución estadística de los comportamientos violentos y la tipología de conductas (de mayor o menor gravedad) y el número de víctimas y de medidas de protección existentes en los respectivos territorios.

En la tabla contigua se detalla la evolución de los efectivos desde el año 2004 hasta julio de 2015.



#### 2.4. FORMACIÓN DE LAS UNIDADES ESPECIALIZADAS

Los PAE,s se forman y actualizan a través de jornadas técnicas que se convocan de manera periódica y tienen por objeto formar a nuevos especialistas para completar

y ampliar el despliegue, efectuar relevos por los naturales cambios de destino del personal y actualizar a las personas que ya trabajan sobre la materia.

Su formación se produce de modo escalonado, recibiendo en cada etapa material didáctico adecuado, estableciendo un sistema de formación y actualización progresivo que permite que el conjunto de personal involucrado esté en condiciones de realizar su labor según sus cometidos específicos.

- Primer nivel: lo reciben todos los guardia civiles en los Centros de Formación de la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil, donde hay módulos específicos en los programas de enseñanza que abordan esta problemática desde el punto de vista penal, procesal y de actuación.
- Segundo nivel: de especialización básica como Policía Judicial, curso que se realiza en la Escuela de Especialización de la Guardia Civil, donde se adquiere una formación más profunda en la materia, tanto en el aspecto penal y procesal, como científico y operativo. Este curso se completa con una fase en el Centro de Estudios Judiciales del Ministerio de Justicia, que habilita para obtener la especialidad de Policía Judicial.
- Tercer nivel: es el último de la formación regular, consistiendo en la preparación y especialización como EMUME. Esta última etapa de formación se desarrolla mediante jornadas en la Jefatura de Policía Judicial-Unidad Técnica de Policía Judicial y solo para personal destinado en Unidades de Policía Judicial. Su objetivo es formar a nuevos especialistas y en él se abordan de forma específica aspectos legales y operativos de la lucha contra la violencia de género, entre los que cobran gran importancia la atención a la víctima, la entrevista policial y el proceso de evaluación del riesgo de reincidencia en violencia de género.
- De actualización: de forma periódica la Jefatura de Policía Judicial–Unidad Técnica de Policía Judicial realiza Jornadas de Actualización de conocimientos para especialistas EMUME, en las que se exponen las novedades legislativas y de procedimientos y los nuevos avances disponibles en esta materia.

### 3. COORDINACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

La coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con otros intervinientes en la lucha contra la violencia de género y asistencia a sus víctimas es uno de los puntos clave para el éxito de los objetivos propuestos en la Ley Integral.

El mandato al respecto se contiene en su artículo 31, referido a la colaboración con los órganos judiciales, con las Policías Locales y con los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas; y en el artículo 32, que dispone un mandato genérico a los poderes públicos de elaborar planes de colaboración que garanticen la ordenación de las actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, remarcando que en dichos planes se deberá implicar a las Administraciones Sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Servicios Sociales y Organismos de Igualdad.

Los principales instrumentos de colaboración suscritos por el Ministerio del Interior en el ámbito de la violencia de género son:

### 3.1. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DE COORDINACIÓN CON LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y EL MINISTERIO FISCAL

La Ley Integral contiene una previsión expresa sobre la obligación policial de atenerse a las pautas fijadas en un Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género.

Este Protocolo, aprobado el 10 de junio del 2004 por la Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica, se adaptó a las novedades de la Ley Integral por la Comisión Nacional para la Implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y fue publicado en los boletines oficiales del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil por Resolución de 28 de junio de 2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Se trata de un Protocolo Marco en el que se recogen, por primera vez, los criterios y pautas de actuación que deberán servir como referente común y obligado a las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –estatales, autonómicas y locales-.

Los aspectos más destacables son:

- La protocolización en la fase de investigación policial de las infracciones penales en materia de violencia doméstica y de género, que afecta a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciendo las diligencias y contenidos mínimos de la denuncia y el atestado.
- La fijación de criterios para garantizar el cumplimiento efectivo de las medidas de protección, tanto en el ámbito judicial como en el ámbito policial.
- La coordinación entre los órganos judiciales, el Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

### 3.2. PROTOCOLO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO

Para optimizar los recursos humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estatales y locales, existentes en el término municipal correspondiente y para garantizar el cumplimiento eficaz de las medidas judiciales de protección a las víctimas, el 13 de marzo de 2006, el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias suscribieron el “Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género”.

Los criterios generales en los que se articula esta colaboración son:

- Rapidez de actuación ante las situaciones de riesgo.
- Sensibilidad, calidad y eficiencia en la atención.
- Coordinación con los recursos jurídicos y asistenciales existentes en el municipio.

- Información a la víctima de sus derechos y de los recursos existentes para hacerlos efectivos.

El grado y la forma de participación de las Policías Locales en el cumplimiento de las medidas de protección acordadas por los Órganos Judiciales será diferente en función de diferentes factores como:

- La existencia de un Acuerdo Singular de Colaboración del municipio que se trate con el Ministerio del Interior;
- la casuística y el volumen de medidas judiciales de protección existente en ese ámbito territorial y, por supuesto,
- los medios y el nivel de formación especializada con que cuente la policía local correspondiente.

### 3.3. ACUERDO ESPECÍFICO QUE PUEDEN SUSCRIBIR LOS AYUNTAMIENTOS CON EL MINISTERIO DEL INTERIOR PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL

En cumplimiento de lo previsto en los artículos 31 y 32 de la Ley Integral, se ha elaborado un segundo instrumento de coordinación con las Policías Locales para la protección de las víctimas de violencia de género: el Acuerdo específico que pueden suscribir los Ayuntamientos con el Ministerio del Interior para la participación de los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, al amparo del Convenio Marco firmado con la FEMP el 20 de febrero de 2007.

El Acuerdo específico de colaboración en funciones de Policía Judicial supone la participación del Cuerpo de Policía Local en la recepción de denuncias y en la investigación de las infracciones penales que puedan ser calificadas como falta o delito menos grave e implica la suscripción de un convenio entre el Ayuntamiento y el Ministerio del Interior.

El Acuerdo regula también la integración de toda la información en el sistema estatal de bases de datos policiales, los procedimientos básicos operativos de policía judicial, la coordinación operativa (a través de un Centro de Coordinación Operativa creado por acuerdo de la Junta Local de Seguridad) y la formación en materia de Policía Judicial.

En materia de violencia de género, la suscripción de este Acuerdo Específico supone la integración del Cuerpo de Policía Local en el “Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género”.

El Acuerdo-Tipo fue aprobado el 7 de febrero de 2008 por la Comisión Estatal de Seguridad Local.

### 3.4. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN Y COORDINACIÓN DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y DE ABOGADOS Y ABOGADAS PARA MEJORAR LA ASISTENCIA JURÍDICA Y LA INFORMACIÓN FACILITADAS A LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Este Protocolo recoge las pautas de actuación que los/as agentes policiales y letrados y letradas del turno de oficio deben seguir para informar a la víctima, tanto de los as-

pectos judiciales y procedimentales como de las prestaciones y medidas sociales a las que puede tener acceso, de acuerdo a lo establecido en la Ley Integral, así como para hacer efectivo el derecho de la víctima a la asistencia jurídica inmediata y especializada.

Fue acordado por los Ministerios del Interior y de Justicia y por el Consejo General de la Abogacía Española y presentado al Comité Técnico de la Comisión Nacional para la Coordinación de Policía Judicial, que lo aprobó con fecha 3 de julio de 2007. La Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior ordenó con fecha 4 de julio de 2007 su publicación y difusión inmediata como instrumento unificador de criterios en las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

### 3.5. PROTOCOLO COMÚN DE VALORACIÓN DEL RIESGO PARA CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y POLICÍAS AUTONÓMICAS Y SU COMUNICACIÓN A LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y AL MINISTERIO FISCAL

El 10 de julio de 2007, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior dictó la Instrucción n.º 10/2007, por la que se aprueba el protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y su comunicación a los Órganos Judiciales y al Ministerio Fiscal (modificada parcialmente por la Instrucción n.º 10/10, de 10 de octubre de 2007, y por la n.º 5/2008).

Las Direcciones Adjuntas Operativas de ambos Cuerpos también han dictado normas complementarias para la aplicación del Protocolo en sus respectivos ámbitos.

Asimismo, el Sistema de Seguimiento Integral de los casos de violencia de género, a través de las “Newsletter”, los “Documentos de ayuda” y los “Manuales de Usuarios”, facilita el conocimiento del contenido del protocolo y la utilización de los formularios de valoración del riesgo.

El Protocolo aprobado por la Instrucción, además de fijar los hechos y circunstancias a cuya determinación debe dirigirse la actuación policial, contiene varios apartados en los que se concretan los distintos aspectos relacionados con el riesgo de la víctima de violencia de género: la estimación inicial de la situación de riesgo, la estimación de la evolución del nivel de riesgo, la actuación de las unidades especializadas en violencia de género -en cuanto a este apartado concreto se refiere- y la comunicación a los Órganos Judiciales y al Ministerio Fiscal de las estimaciones de riesgo y su evolución. Asimismo contiene un Anexo en el que se contemplan los distintos niveles de riesgo y las medidas policiales de protección a adoptar en cada uno de los niveles.

Este Protocolo de Valoración de Riesgo, junto con el Sistema de Seguimiento Integral, ha sido ofertado a las Comunidades Autónomas con policías autonómicas.

## 4. FORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL EN IGUALDAD Y VIOLENCIA DE GÉNERO

La Ley establece en el *artículo 47* la necesidad de garantizar una formación específica en materia de igualdad y violencia de género de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para ello, como primera actuación tras la entrada en vigor de la Ley Integral, la Guardia Civil procedió a revisar y actualizar sus planes y programas de estudio para adaptar sus contenidos a la perspectiva de género, en consonancia con la Ley Integral.

En este proceso de actualización se han seguido tres criterios:

- **Proporcionar una formación integral**, en cuanto a contenidos y en cuanto a perspectiva de género. De ahí que las políticas de igualdad se hayan convertido en uno de los ejes de su formación.
- **Mejorar las competencias técnicas de los componentes de la Guardia Civil**, sus conocimientos y habilidades para enfrentarse a este tipo de delincuencia y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos nuevas actitudes frente al fenómeno, haciendo de la víctima, de su asistencia y de su protección, el auténtico eje sobre el que pivote el conjunto de la actuación policial.
- **Extender la formación específica en violencia de género al conjunto de la institución policial**, especialmente a las Unidades de Policía Judicial y de Seguridad Ciudadana que participan directamente en la atención a la víctima y en la aplicación de las medidas de protección. En este sentido, la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil ha diseñado un curso on-line para su explotación a través del sistema de tele-formación, que está permitiendo acceder a esta formación específica a un número muy importante de agentes, lo que resultaría imposible, a corto plazo, mediante sistemas presenciales.

En cuanto a **los objetivos de los programas** de formación, se trata de:

- Sensibilizar y concienciar a los agentes policiales sobre las causas y características de este tipo de violencia y la importancia de una actuación policial preventiva eficaz.
- Proporcionar una visión global, de conjunto, de las medidas legales, judiciales, policiales y asistenciales aplicables a este tipo de violencia.
- Interconectar los aspectos no policiales con los procedimientos de actuación policial en el campo de la violencia contra las mujeres, con el fin de mejorar estos últimos.
- Impulsar la investigación de los hechos relacionados con este tipo de violencia para conseguir los medios de prueba necesarios para el adecuado tratamiento procesal de estas conductas.
- Potenciar las habilidades necesarias para el tratamiento y asesoramiento a las víctimas.
- Incrementar la coordinación entre los diferentes organismos que trabajan en la prevención y asistencia a las víctimas.

Cabe señalar que la formación se está impartiendo de conformidad con unos criterios comunes y homogéneos, entre todas la FCSE, en materia de igualdad y violencia de género, y se han establecido los criterios de intensificación de los contenidos según el grado de especialización y las funciones del personal al que vaya dirigida la actividad formativa (formación de acceso a las diferentes escalas, promoción, actualización, especialización y procesos selectivos).

Como complemento a la actividad formativa anterior, y en cumplimiento a la Norma Técnica 1/2008, dentro de los planes de formación continua cada Unidad territorial de ámbito provincial (Comandancia) celebra unas Jornadas anuales de actualización sobre esta materia para personal de Seguridad Ciudadana del Cuerpo, en las que los especialistas EMUME tienen un protagonismo especial como formadores.

Por último, desde distintos ámbitos de la Institución se potencian los contactos externos para proporcionar formación a los agentes mediante cursos, seminarios, jornadas y otras actividades organizadas por organizaciones de ámbito local o autonómico, del Ministerio de Justicia, Fiscalía, asociaciones de víctimas, etc.

## **5. MEJORA DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

Con el fin de optimizar la calidad del servicio prestado para afrontar el fenómeno de la violencia de género en la demarcación de la Guardia Civil, se han realizado varias actuaciones ya sea en el ámbito de la investigación científica o de la elaboración de materiales de formación.

Como ejemplo de producción científica hay que señalar los estudios realizados sobre la efectividad de las medidas policiales en violencia de género, el grado de satisfacción de las víctimas con las actuaciones de los agentes y la revisión pormenorizada de los casos de víctimas mortales.

El primero de estos estudios se realizó desde la Jefatura de Policía Judicial (UTPJ) con el título “*Estudio Criminológico nº 10/2012 de Evaluación de las medidas policiales de protección y del grado de satisfacción de las víctimas de violencia de género*”, participando (a modo de estudio piloto) las diferentes unidades territoriales de la Comandancia de la Guardia Civil de Madrid.

Para ello se diseñó un cuestionario (OPPOL) con el objetivo de recabar información sobre la opinión de los agentes respecto a la utilidad de las medidas policiales desplegadas, asociadas a los diferentes niveles de riesgo, y otro cuestionario (CS) con la finalidad de conocer el grado de satisfacción de las víctimas de violencia de género en relación con el trato recibido por los agentes policiales.

A la vista de los resultados obtenidos, se concluyó que los agentes manifestaban una opinión muy favorable respecto a la utilidad de las medidas y, sobre todo, que las víctimas referían encontrarse, de forma general, en un porcentaje alto de satisfacción con el trato recibido por parte de los agentes policiales actuantes.

Este estudio fue posteriormente asumido por el Gabinete de Coordinación y Estudios (GCE) de la SES para ser extendido a todo el territorio nacional y a las diferentes demarcaciones de las FCSE. Así, tanto el OPPOL como el CS se alojaron en la web del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS) de la Universidad Autónoma de Madrid y, desde la SES, se difundieron notificaciones internas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que informaran a los agentes y a las víctimas de la existencia de los mismos, animándoles a que los cumplimentaran. En el caso del CS lo mismo se hizo desde la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, difundiéndolo a través de la red asistencial de centros especializados en la atención a las víctimas.

Los análisis de datos, efectuados hasta ahora, confirman a nivel nacional los resultados en cuanto a satisfacción de agentes y víctimas con el desarrollo de las medidas policiales de protección del estudio piloto realizado con anterioridad.

Como complemento a lo anterior, la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) de la UTPJ está realizando, bajo el amparo de la Fiscalía de Sala Coordinadora de Violencia contra la Mujer de la Fiscalía General del Estado, el primer “*Estudio de revisión sobre el terreno de los casos de violencia de género con resultado de muerte*” que se ha acometido desde el año 2012 en demarcación de la Guardia Civil”.

Para ello se procede al examen de las actuaciones policiales y judiciales y, de forma innovadora, a la entrevista de personas relevantes tanto del entorno de la víctima como del autor, con el objetivo de detectar los factores precipitantes del homicidio que, una vez analizados en un número suficiente, se espera puedan ser utilizados en la prevención de casos de este tipo, así como en la mejora de los instrumentos policiales de valoración del riesgo y, en su caso, de protección de las víctimas.

Terminando con esta línea de actuación analítica, en el año 2014 se realizó el “*Estudio Criminológico de los homicidios ocurridos en el ámbito de la violencia de género en demarcación Guardia Civil durante los años 2012 y 2013*”, en el que se analizaron datos relativos las características de los hechos, nacionalidades, edades de víctima y autor y lugares de comisión, entre otros, formulando recomendaciones operativas que serán trasladadas a los agentes policiales que participan en el trabajo de seguimiento de los casos de violencia de género.

Respecto a los materiales de formación, hay que destacar los siguientes textos:

En primer lugar, la “*Guía Básica de primeros auxilios psicológicos en Violencia de Género*”, editada por el Servicio de Psicología de la Guardia Civil. Esta guía, la primera de este tipo que se difunde en nuestro país, pretende ser un conjunto de consejos psicológicos diseñados para que los guardias civiles atiendan adecuadamente a las víctimas de violencia de género que acuden a denunciar a dependencias policiales. Esta Guía se ha distribuido a todas las unidades de la Guardia Civil y está disponible en versión digital<sup>1</sup>.

Por otro lado, con el objetivo de atender a las víctimas con discapacidad intelectual, y fruto de tres años de colaboración entre la *Unidad de Atención a Víctimas con Discapacidad intelectual de la Fundación Carmen Pardo-Valcarce* y la *Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo* de la Unidad Técnica de Policía Judicial, se ha publicado la “*Guía de Intervención policial con personas con discapacidad intelectual*”. Este trabajo constituye la primera iniciativa en España sobre actuación policial con personas con discapacidad intelectual, y dada su calidad ha sido replicada por otros Cuerpos policiales. Su difusión se ha realizado mediante la distribución de 1.000 guías en formato papel entre diferentes unidades territoriales de la Guardia Civil, así como a través de su publicación en formato digital<sup>2</sup>.

1 [http://www.fundacionguardiacivil.es/wp-content/uploads/2012/02/Guia\\_Basica\\_Primeros\\_Auxilios\\_Psicologicos\\_en\\_Violencia\\_de\\_Genero.pdf](http://www.fundacionguardiacivil.es/wp-content/uploads/2012/02/Guia_Basica_Primeros_Auxilios_Psicologicos_en_Violencia_de_Genero.pdf)

2 <http://www.nomasabuso.com/wp-content/uploads/2012/05/Gu%C3%ADa-GC-versi%C3%B3n-online-pdf-definitiva.pdf>

## 6. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA GUARDIA CIVIL

Aunque la labor preventiva de la Guardia Civil en violencia de género se realiza en distintas áreas, siendo la principal mediante la participación en la seguridad ciudadana, sin embargo hay que destacar la actividad desarrollada en áreas que, en principio, podría pensarse que no son propias de la actuación del Cuerpo, como es la educación.

Esta labor preventiva en centros educativos se realiza dentro del marco de la *Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad nº 7/2013*, sobre el *Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos*, mediante actividades formativas (charlas, clases prácticas, visitas...) realizadas en los centros escolares y dirigidas a padres/madres, profesores y alumnos.

Mediante estas actividades de sensibilización, los guardias civiles que participan en este Plan transmiten a los alumnos conceptos básicos sobre distintos temas relacionados con la seguridad de los menores, entre los que figura la violencia de género, y consejos prácticos de cómo actuar si son víctimas o conocen un posible caso. El objetivo es colaborar con los centros educativos en la labor de concienciación del problema y reforzar el conocimiento y confianza en los cuerpos policiales como recurso frente al mismo.

Otras de las acciones dentro del área de prevención y sensibilización son realizadas a través de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS) y consisten en la difusión, a través de la cuenta de la Guardia Civil en la red Twitter, de mensajes contra la violencia de género y animando a las víctimas a denunciar.

También la ORIS colabora con medios de comunicación en acciones que incrementan la conciencia social sobre este problema, como la participación en la serie de televisión *“Amores que duelen”*, que aborda testimonios reales de víctimas de violencia de género e invita al espectador a la reflexión sobre esta lacra, a la vez que ayuda a identificar los primeros indicios en la escalada de violencia y manipulación que se produce en estos casos.

En esta labor de prevención la Guardia Civil mantiene una estrecha y permanente colaboración con organizaciones que tienen como objetivo la protección y asistencia a las víctimas de violencia de género a todos los niveles, tanto local, autonómico o nacional. Ejemplos de este último son la colaboración con la Fundación ANAR para asistencia a víctimas menores de edad y con la Fundación de Mujeres Juristas Themis, mediante la difusión por parte de los agentes de la Guardia Civil de los servicios de asesoramiento jurídico gratuito que ofrece esta organización a las mujeres víctimas de violencia de género.

## 7. RETOS PARA EL FUTURO

La Ley 1/2004 de Medidas de protección integral contra la Violencia de Género supuso un paso fundamental en la lucha contra este grave problema de la sociedad española y permitió cambios en la respuesta que, desde distintas instituciones, se ofrece a las víctimas. Transcurridos 10 años de su vigencia, y sin olvidar sus importantes logros, se ha puesto de manifiesto que el abordaje de este problema no debe ser únicamente legislativo y policial y que es necesaria una respuesta integral de toda la sociedad, con la implicación de distintos ámbitos como el social, asistencial y

educativo, haciendo hincapié, además, en las medidas de sensibilización a la sociedad y en las educativas para alcanzar una igualdad efectiva entre hombre y mujeres.

Hay que tener en cuenta que la actuación policial es el último escalón “reactivo” al problema y que, en la mayoría de los casos, la mera presencia policial tiene un gran efecto disuasorio en el agresor (que toma conciencia de la protección que se le brindará a la víctima) y consigue, a partir de la percepción de que la víctima se encuentra apoyada y protegida, que mantenga distancia de esta.

Pero de cara al futuro se debe incidir en la actividad preventiva y proactiva, mediante medidas como:

1. En el ámbito social, impulsar campañas de sensibilización que incluyan mensajes a través de los medios de comunicación, no solo dirigidos a la mujer víctima sino también a su entorno cercano (familiares, vecinos...), toda vez que ese círculo cercano en ocasiones es conocedor de determinados comportamientos o indicadores que forman parte del llamado “ciclo de la violencia” y que propiciarían que las FCS tuvieran conocimiento de este maltrato y, por tanto, brindar protección a la víctima.

Esto tendría una importancia crucial, atendiendo al dato de que, en la mayor parte de las muertes por violencia de género, la víctima no había denunciado nunca una situación de violencia, imposibilitando el acceso a algún tipo de protección policial.

2. En el ámbito educativo, se deben continuar y potenciar las actividades dirigidas a los jóvenes en los centros escolares a través de conferencias y charlas (tales como las que ya se recogen en el marco del Plan Director para la mejora de la convivencia y seguridad escolar), ya sea por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como por personas de diferentes organismos (Justicia, asistentes sociales, etc.).

Estas actuaciones no deben limitarse a charlas informativas, sino que tienen que estar adaptadas a los destinatarios y reforzadas con otras en las que, además de trasladar información, se incida en un auténtico cambio de actitudes y comportamientos sexistas. Para ello es necesaria la implicación de otras instituciones, mediadores juveniles, medios de comunicación (ya que en el campo publicitario se siguen perpetuando modelos sexistas), etc.

3. En cuanto a los procedimientos policiales, es necesario continuar dotando de formación y de medios humanos y materiales a las unidades para realizar de manera óptima el seguimiento y protección de las víctimas, así como mejorar los sistemas de valoración de riesgo policial, en los que las fuentes de información específicas (colectivos sanitarios, sociales, comunitarios, etc.) puedan aportar una información valiosa que permita ajustar el nivel de riesgo de cada caso y, por ende, las medidas de protección asociadas.

Asimismo, estos colectivos son cruciales para hacer explícitos los casos en los que la mujer no cuenta con las habilidades para detectar determinados comportamientos o indicadores que pueden precipitar una situación de riesgo o, cuando lo hacen, no consiguen materializar la denuncia o petición de ayuda a su entorno.

También sería necesario articular modos de evaluar el riesgo y proteger adecuadamente a los menores hijos de las víctimas de violencia de género, tanto por la victimización secundaria como por la posibilidad de que los agresores los utilicen para coaccionar o provocar sufrimiento a sus madres.

4. Finalmente, resulta crucial continuar con las líneas de investigación sobre los casos más graves, en especial sus causas, así como de evaluación de la eficacia de las medidas policiales de protección y del grado de satisfacción sobre las mismas de las víctimas de violencia de género.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual. (2012). Fundación Carmen Pardo-Valcarce. Disponible en:

<http://www.nomasabusos.com/wp-content/uploads/2012/05/Gu%C3%ADa-GC-versi%C3%B3n-on-line-pdf-definitiva.pdf>

Guía básica de Primeros Auxilios Psicológicos en Violencia de Género, Fundación Guardia Civil. Disponible en:

[http://www.fundacionguardiacivil.es/wp-content/uploads/2012/02/Guia\\_Basica\\_Primeros\\_Auxilios\\_Psicologicos\\_en\\_Violencia\\_de\\_Genero.pdf](http://www.fundacionguardiacivil.es/wp-content/uploads/2012/02/Guia_Basica_Primeros_Auxilios_Psicologicos_en_Violencia_de_Genero.pdf)

González, J. L. y Garrido, M.J. (2014). Satisfacción de las víctimas de violencia de género con la actividad policial en España. En prensa.

Marchal, N. (2010). Manual de Lucha contra la Violencia de Género. Editorial Aranzadi.

Fecha de recepción: 22/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# UTILIDAD DE LAS MEDIDAS POLICIALES DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA. OPINIÓN DE LOS AGENTES

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ ÁLVAREZ Y MARÍA JOSÉ GARRIDO ANTÓN

S<sup>a</sup> DE ESTADO DE SEGURIDAD Y UNIDAD TÉCNICA DE POLICÍA JUDICIAL DE LA GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

En el marco de las políticas de lucha contra la violencia de género en España, el Ministerio del Interior asumió la responsabilidad de realizar un seguimiento integral de las víctimas, diseñando para ello un sistema informatizado (SVdG), y poniendo a la vez en marcha un protocolo de valoración del riesgo de que las mujeres volvieran a ser víctimas de violencia una vez formalizada la denuncia, que se acompañaba de medidas de actuación policial tendentes a prevenir esa posible violencia. Tras varios meses de implantación del sistema se consideró conveniente conocer la opinión de los agentes policiales respecto a la utilidad de las medidas de protección de las víctimas de violencia de género, a modo de validación externa de una parte de ese sistema integral. Para ello se actualizó un Cuestionario de Opinión Policial (OPPOLv3), a cumplimentar por internet de forma anónima, que se difundió a todos los agentes encargados de atender a este tipo de víctimas. En este informe se da cuenta de los resultados preliminares obtenidos con el OPPOLv3 después de un periodo de tres meses de recogida de datos, durante el que se recopilaban 613 opiniones válidas, que informaban de la utilidad de cada una de las 22 medidas preventivas, discutiendo los resultados y proponiendo líneas de actuación para el futuro.

*Palabras clave:* Violencia de género; valoración de riesgo; medidas de protección policial; opinión de los agentes.

## ABSTRACT

Within the framework of policies designed to combat gender based violence in Spain, the Spanish Home Office took the responsibility for implementing victim monitoring, designing a computerized system (SVdG), and setting up a risk assessment protocol that assessed the recidivism of violence once the victims reported the incident. This protocol was accompanied by police measures aimed at preventing recidivism. After several months of the system's implementation, it was considered important to canvass the experiences of police officers regarding the use of these measures, which would also, at the same time, would also serve as external validation of the SVdG. The Police Opinion Questionnaire (OPPOLv3) was thereafter developed to undertake this. It was anonymously completed on-line by all police officers responsible for domestic violence victims. This paper gives an account of the preliminary results obtained from OPPOLv3 after a three-month period of data collection. In total, 613 valid questionnaires were collected, which reported on three areas: the usefulness of each of the 22 police measures, reflecting on the results achieved, and proposing courses of action for the future.

*Keywords:* Gender based violence, risk assessment, police measures, police officer opinion.

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de los diferentes gobiernos de España en los últimos años ha sido la intensificación de la lucha contra la violencia de género. En lo que respecta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, sobre “Medidas de protección integral contra la Violencia de Género”, motivó la reforma del “*Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*” (en junio de 2005), adaptando y extendiendo la actuación policial en materia de violencia doméstica a la violencia de género, de acuerdo con la nueva normativa sobre esta materia. Si por “violencia doméstica” en sentido estricto se entendía el conjunto de conductas delictivas que se producían dentro del entorno familiar, siendo los sujetos activos y pasivos los cónyuges, padres, hijos, abuelos, etc. (actuando entre sí), por “violencia de género” se debía entender la dirigida específicamente sobre las mujeres, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Esta violencia de género se materializaría en todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de la libertad que se ejerciera sobre éstas por parte de quienes fueran o hubieran sido sus cónyuges o de quienes estuvieran o hubieran estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia (artículo 1 de la L.O. 1/2004).

Para dar una idea del problema que plantea la violencia de género, según la OMS el 35% de las mujeres de todo el mundo han sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de sus parejas. En España también es un suceso muy frecuente con cifras muy elevada: Zorrilla, Pires, Lasheras, Morant, Seonae, Sánchez y Durban (2010) indican que su prevalencia puede alcanzar el 10%. Datos del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)) informan de que la tasa de víctimas de violencia de género inscritas en el Registro Central para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género fue de 33.738 en el año 2012, registrándose 29.146 mujeres víctimas de género correspondientes a los asuntos en los que se habían dictado medidas cautelares. En el V Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia Sobre la Mujer (2013), se recoge que durante el año 2011 llegaron a los juzgados un total de 134.002 denuncias por violencia de género, lo que implica una media mensual de 11.167 denuncias y una media diaria de 367 denuncias. A 31 de diciembre de 2011, 97.320 mujeres víctimas de violencia de género estaban recibiendo atención policial por parte de las FCS, al considerarlas casos activos de este tipo de violencia, que adquiere su máxima expresión cuando el agresor llega a causarles la muerte. El total de víctimas mortales durante 2011 fue de 61, y desde 2003 a 2011 ha sido de 606; de modo que el 55,6% de las mujeres asesinadas en España durante ese período murieron a manos de su pareja o expareja. De las 61 víctimas mortales de 2011, sólo un 26,2% (16 mujeres) habían denunciado a su agresor.

Entre otros mandatos, el citado protocolo de actuación y coordinación de junio de 2005 encomendaba a los propios agentes policiales la realización de diferentes actuaciones de averiguación para determinar la existencia y la intensidad de la situación

de riesgo que presentaba una víctima de violencia de género de volver a padecer violencia y poner en marcha medidas policiales tendentes a prevenir que las mujeres volvieran a sufrir ese tipo de violencia, mediante el establecimiento de mecanismos que permitiesen una comunicación fluida y permanente entre las víctimas y el cuerpo o fuerza de seguridad correspondiente. A tal efecto esa norma obligaba a:

- Asignar **la valoración de riesgo** a personal con formación especializada en la asistencia y protección de las víctimas de violencia doméstica y de género.
- Facilitar a la víctima un **teléfono de contacto** directo y permanente con el/ los funcionarios asignados para su atención especializada.
- Facilitar a la víctima **mecanismos o dispositivos técnicos** que permitiesen una comunicación rápida, fluida y permanente entre la víctima y el cuerpo o fuerza de seguridad correspondiente.
- **Proporcionar protección personal** que, según el nivel de riesgo que concurriese, podría comprender desde la información/formación sobre medidas de autoprotección, y uso de dispositivos tecnológicos de seguridad, hasta la protección permanente durante las 24 horas del día.

El proceso en sí mismo suponía un examen individualizado del riesgo existente en cada caso, para graduar las medidas policiales de protección y seguridad aplicables a las distintas situaciones que pudiesen presentarse. Para hacer un buen diagnóstico de la situación objetiva de riesgo, los funcionarios policiales tendrían que tener en cuenta los datos y antecedentes obtenidos en la fase de investigación, que se volcaban en los correspondientes atestados. De acuerdo a esta disposición, el procedimiento policial se convertía en un sistema articulado y homogéneo de atención donde el agente implicado supiese qué debía hacer, en qué momento y qué competencias y obligaciones tenía para hacerlo, dándose respuesta a la necesidad manifestada por el gobierno de potenciar la presencia de funcionarios especializados en el tratamiento de este tipo de violencia. No obstante, en esa época la tarea de valoración policial del riesgo de violencia de género entrañaba serias dificultades, al no haberse concretado el modo de hacerlo.

Un año después, el Consejo de Ministros del 15 de diciembre de 2006 dictó un catálogo de “Medidas Urgentes para la Lucha contra la Violencia de Género” en el que figuraba, entre otras, la creación de una nueva aplicación informática para el seguimiento integral a nivel nacional de los casos de este tipo de violencia. Se trataba de integrar en una sola base de datos los hechos y circunstancias que tenían que ver con las víctimas de la violencia de género, de modo que todas las instituciones intervinientes en la asistencia y protección de estas víctimas (policías, jueces, fiscales, servicios asistenciales, penitenciarios, etc.) pudieran usar y explotar la misma información, evitando descoordinación y duplicidades. Además, especialmente a nivel policial, esta aplicación debería ayudar a realizar las valoraciones del riesgo de que las víctimas pudieran sufrir nuevos episodios de violencia en el futuro, facilitando también con ello que se pudieran aplicar las medidas de protección que fueran pertinentes a fin de evitarlo.

En el cumplimiento de este nuevo mandato gubernamental, se creó en el seno del antiguo Gabinete de Seguridad y Estudios (GESI; hoy Gabinete de Coordinación y Estudios, GCE) de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES) del Ministerio del

Interior un Grupo de Trabajo Policial, formado por expertos del propio Ministerio del Interior, de la Guardia Civil (entre los que se contaba el primer autor de este trabajo) y del Cuerpo Nacional de Policía. Dicho equipo revisó los antecedentes científicos relativos a la valoración del riesgo de violencia contra la pareja, encontrando que, a nivel internacional, existían diferentes instrumentos y con predictores diferentes, según se pretendiera valorar alguno de los diferentes tipos de violencia (López y Andrés Pueyo, 2007): para el riesgo de asesinato de la pareja, existía el Danger Assessment (DA; Campbell, 1995; Campbell, O'Sullivan, Roehl y Webster, 2005); para estimar la ocurrencia de nuevos ataques físicos y/o sexuales, la SARA (Spouse Abuse Risk Assessment; Kropp, Hart, Webster, y Eaves, 1995, 1999; Kropp y Hart, 2000); y para ver la reincidencia delictiva, el Kinston Screening Instrument (K-SIS; Gelles, 1998).

Aunque ninguno de ellos se había adaptado científicamente en España, ya se había empezado a trabajar en el entorno académico con la SARA, que contaba con una versión policial (el B-SAFER; Kropp y Hart, 2004), habiéndose incluso llegado a realizar algunas pruebas con estos instrumentos a nivel policial (la Guardia Civil de Cantabria en el año 2006 y la del Principado de Asturias en 2007). En ellas se pudo constatar que, pese a sus bondades científicas, tal y como estaban contruidos estos instrumentos no se adaptaban bien a la operativa policial ni a las necesidades y recursos de las FCS. Tampoco ayudaban a dar cumplimiento al mandato gubernamental: que los agentes policiales (y no otros profesionales mucho más cualificados) procedieran con inmediatez a esa valoración (no tras un proceso de evaluación casi pericial), con finalidad preventiva (al terminar de formalizarse la denuncia ya habría que adoptar medidas de protección proporcionadas al nivel de riesgo específico de cada víctima en concreto, quedando en un segundo plano cualquier otra actividad de gestión del riesgo), y que la valoración no dependiera exclusivamente de la subjetividad del valorador (puesto que, en potencia, casi todos los componentes de las FCS podrían convertirse en algún momento de su actividad profesional en evaluadores de ese riesgo de violencia contra la pareja).

Por todo ello se llegó a la conclusión de que la opción más adecuada para la valoración policial de riesgo de violencia contra la pareja en España sería la elaboración de un procedimiento nuevo, que se adaptara a las restricciones de la operativa policial de nuestro país. Recogiendo los fundamentos de los instrumentos académicos de valoración del riesgo (fundamentalmente la SARA y el B-SAFER), y tras consultas a los agentes policiales especializados en violencia de género (fundamentalmente especialistas Mujer-Menor [EMUMEs] de la Policía Judicial de la Guardia Civil; y especialistas de los Servicios de Atención a la Mujer [SAM], y de las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección a las víctimas [UPAP] del Cuerpo Nacional de Policía), se desarrolló un sistema de valoración pionero a nivel internacional, compuesto por un formulario inicial de *Valoración Policial del Riesgo* (VPR) y un posterior formulario para la *Valoración Policial de la Evolución de ese Riesgo* (VPER; a cumplimentarse en plazos tasados). Dichos instrumentos permitirían asignar de forma automática, mediante la ayuda de un sistema informatizado, el nivel de riesgo en el que se podría encontrar en cada momento la víctima, en una escala de cinco niveles: desde “no apreciado” a “extremo”. Además, el sistema dejaba la posibilidad de que el agente modificara el resultado automático si creía que no se ajustaba a la realidad, dictándose un catálogo de medidas concretas de protección policial específicas para cada uno de los cinco niveles de riesgo, algunas de ellas obligatorias y otras optativas o complementarias.

De este modo, dando cumplimiento al mandato gubernamental, la aplicación informática se desarrolló durante los primeros meses del año 2007 en la SES, con la denominación “Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género” (SVdG ó VIOGEN), optándose por una aplicación informática de entorno web y de ámbito nacional. Después de las necesarias pruebas técnicas, de la realización de estudios científicos para poner a punto los formularios VPR y VPER (especialmente su sistema de puntuación automática) y de la celebración de numerosas jornadas formativas para los agentes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, el 10 de julio de 2007 se dictó la Instrucción nº 10 de la SES (por la que se aprobó el “Protocolo de valoración policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre y su comunicación a los Órganos Judiciales y al Ministerio Fiscal”), y el 26 de julio de 2007 comenzó a darse de alta masiva a los primeros usuarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de los más de 20.000 que se preveía que se incorporarían al Sistema, poniéndose en explotación real el SVdG.

Desde entonces, el SVdG ha venido aglutinando bajo un único sistema a todas las instituciones interesadas en atender y proteger a las víctimas de la violencia de género, cobrando un especial protagonismo las FCS, tal y como puede verse en la Tabla 1 (Zurita, 2013), cuyos miembros son quienes habitualmente reciben las primeras noticias de este tipo de violencia, a través de las denuncias que presentan las víctimas, y quienes asumen la responsabilidad de valorar el riesgo y de protegerlas. A fecha 31 de marzo de 2013 se habían realizado en el SVdG un total de 1.164.787 valoraciones de riesgo (Zurita, 2013), recibiendo los Cuerpos policiales una media de 55.000 denuncias anuales (según datos del Sistema Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior).

USUARIOS HABILITADOS	31 diciembre de 2012	31 marzo de 2013
Guardia Civil	16.590	16.626
Cuerpo Nacional de Policía	12.892	13.018
Instituciones Penitenciarias	1.231	1.228
Instituciones Penitenciarias de Cataluña	70	70
Fiscalías	2.196	2.004
Juzgados	1.883	2.184
Unidades de Coordinación y Violencia sobre la Mujer	99	93
Mossos d'Esquadra	593	579
Policía Foral de Navarra	103	104
Policías Locales (105 Cuerpos)	1.158	1.180
<b>TOTAL</b>	<b>36.815</b>	<b>37.086</b>

Tabla 1. Instituciones y usuarios habilitados en el SVdG.

Durante la elaboración de la tesis doctoral de la coautora de este trabajo (Garrido, 2012), en la que se estudiaron las bondades del sistema policial de valoración del riesgo contemplado en el SVdG (comprobando la fiabilidad y la validez interna de los instrumentos creados ad hoc para esa valoración, VPR y VPER; con resultado satisfactorio), se planteó que también convenía obtener alguna medida de la validez externa del sistema. Para ello se propusieron dos vías: pedir a las propias víctimas que opinaran sobre la calidad de las actuaciones policiales y estudiar las opiniones de los propios agentes al respecto de diversos aspectos del SVdG. Del primer camino se ha informado en otro estudio (González y Garrido, 2014), por lo que en el presente trabajo se van a exponer los avances recientes en el segundo.

Ya en la discusión de los resultados de la Tesis Doctoral de Garrido (2012) se planteaba una línea de futuro en cierto modo imprescindible después de encontrarse el SVdG en explotación algunos años: estudiar si las medidas policiales de cada nivel de riesgo que se habían contemplado en el diseño del sistema resultaban ser las más adecuadas, si había que modificarlas o si cabían otras. El catálogo de medidas se había redactado de una forma más teórica que empírica por parte del equipo de expertos en violencia de género de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, que recogieron la experiencia y buenas prácticas de los agentes de ambos Cuerpos que ya se venían dedicando a la atención especializada a este tipo de víctimas. Así, tras la puesta en marcha del sistema y después de haber atendido a miles de víctimas, procedía comprobar esta cuestión. Para ello se pensó que lo ideal sería preguntárselo a los propios agentes que las tenían que poner en práctica diariamente, puesto que es ese contacto con la realidad y el juicio de esos expertos lo que mejor podría servir para valorar la utilidad de las medidas. En la Tesis Doctoral incluso se propuso ya un cuestionario en concreto, denominado OPPOL (de “opinión policial”), sencillo, que podría ser cumplimentado por los agentes que normalmente prestaban asistencia a las víctimas, recabando su opinión sobre el grado de utilidad (en cuatro niveles) que, a su juicio, tendría cada una de las medidas policiales en vigor, y facilitando que expresaran sugerencias respecto a la introducción de nuevas medidas más eficaces.

Siguiendo esa recomendación, desde la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil se realizó en 2012 un estudio piloto en diferentes Unidades del Cuerpo de la Comandancia de Madrid (Estudio Criminológico 10/2012, no publicado; disponible en la SACD y en la SES). Perfeccionando ligeramente el OPPOL (v2), mediante la reducción de los niveles de utilidad a tres (*inútil*, *útil* y *muy útil*), y añadiendo una pregunta sobre si se eliminaría alguna medida de las 22 del catálogo vigente en virtud de la Instrucción de la SES 5/2008; el cuestionario se difundió a los Puestos y a los Equipos Territoriales de Policía Judicial de la Comandancia, obteniéndose 282 contestaciones. Se averiguó que los agentes encontraban las medidas mayoritariamente *útiles*; que sólo cuatro de las medidas obtuvieron más de un 50% de respuestas en la categoría *muy útil*; que otras cuatro destacaban por su *inutilidad* (con porcentajes entre el 14,5% y el 28,1%); que no se consideraba oportuno eliminar ninguna medida (tan sólo en tres de ellas se obtuvieron unas pocas respuestas afirmativas al respecto, del orden del 3 al 4%); y sin que aparecieran sugerencias sobre la incorporación de nuevas medidas, sino más bien modificaciones de las existentes.

Se concluyó, por tanto, que estos componentes del Cuerpo tenían una opinión general bastante favorable respecto a todas las medidas de protección contempladas en

el catálogo del SVdG. Pese a esos robustos resultados, puesto que este estudio era el primero en su género y se había circunscrito a una sola Comandancia del Cuerpo, se consideró que sería interesante replicar la investigación en otras Unidades de la Guardia Civil, e incluso en todo el territorio nacional, para confirmar, en su caso, los resultados o determinar la posible existencia de diferencias significativas que se pudieran deber a cuestiones territoriales. Esa replicación se podría aprovechar para profundizar en la idea de que algunos agentes hubieran propuesto *modificar* las medidas en lugar de *eliminarlas* o *añadirles* (tal como constaba en el cuestionario), un indicador de que se podía trabajar en una línea de mejora de las mismas.

De este modo, desde el GCE de la SES se constituyó un equipo de investigación científica multidisciplinar que incorporó al personal de la SACD responsable del estudio piloto, a expertos en violencia de género del propio GCE (encargados del SVdG) y a expertos del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS) de la Universidad Autónoma de Madrid. Dicho equipo trabajó en la actualización del OPPOL (v3), que se informatizó para que pudiera ser difundido y cumplimentado por internet. Gracias a los servicios informáticos del ICFS, la versión on line del cuestionario se alojaría en la web del propio ICFS y se circularía a las organizaciones policiales una nota para informar a todos los agentes con responsabilidad en la atención a los casos de violencia de género de la existencia del cuestionario, invitándoles a que lo cumplimentaran de forma anónima. Según datos del propio GCE (Tabla 1), en marzo de 2013 en el SVdG se encontraban habilitados 31.507 miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y de Policía Local), por lo que el equipo de investigadores se planteó recoger el máximo número de opiniones posible de los mismos.

En los siguientes apartados de este trabajo se da oportuna cuenta de las actuaciones llevadas a cabo para obtener respuestas de los agentes y de los resultados obtenidos.

## 2. MÉTODO

Utilizando el programa público Lime Survey, se actualizó el OPPOL a una nueva versión informatizada (v3), con 69 posibles preguntas (en función de cómo fueran las opiniones de los agentes). Las nueve primeras preguntas eran de control, para recopilar información descriptiva del tipo de Unidad y territorio en donde prestaba servicio el agente. Luego continuaba una sección con una pregunta clave sobre el grado de utilidad de las ocho medidas policiales en vigor para el nivel de riesgo “*bajo*”, que podía ser contestada en cuatro niveles: utilidad *baja*, *media*, *alta* o *la retirarían*; en caso de optar por la opción de retirar alguna se abría la opción de que el agente expresara en un campo de texto libre por qué lo haría. Esta misma mecánica se seguía para las seis medidas asignadas al nivel de riesgo “*medio*”, las cinco del nivel de riesgo “*alto*”, y las tres del nivel “*extremo*”. En la Tabla 2 se recogen las medidas policiales de cada nivel, especificando las obligatorias y las complementarias. La tercera sección del OPPOLv3 preguntaba a los agentes si cambiarían el texto de alguna de las medidas policiales. Y la cuarta, y última sección, les preguntaba si añadirían alguna medida nueva específica para cada nivel de riesgo.

La versión on line del OPPOLv3 se programó para que todas las preguntas principales fueran obligatorias (evitando así respuestas en blanco), para que se

complimentara de forma completamente anónima (tratando con ello de incrementar lo más posible la sinceridad y sentido crítico de los agentes, puesto que el saberse identificados podría influir en sus respuestas), y se alojó en la web del ICFS (<https://www.icfs.uam.es/opina/oppol>), acordándose por el equipo de investigadores que debería ser posible su acceso sin ningún tipo de restricción ni clave, a fin de acercarlo lo más posible a los agentes.

NIVEL DE RIESGO		MEDIDAS POLICIALES	
Bajo	Obligatorias	Facilitar a la víctima números de teléfono de contacto permanente (24h) con las FCS más próximas	
		Contactos telefónicos esporádicos con la víctima	
		Comunicar al agresor que la víctima dispone de un servicio policial de protección	
		Recomendaciones sobre autoprotección y modos de evitar incidentes	
	Complementarias	Información precisa sobre el servicio ATENPRO (tele-asistencia móvil)	
		Contactos personales, esporádicos y discretos con la víctima (acordar con ella la conveniencia de emplear o no uniforme y/o vehículos con distintivos)	
		Confección de una ficha con los datos relevantes de la víctima y del agresor, que llevará el personal de la patrulla	
		Acompañamiento al denunciado a recoger enseres en el domicilio si la Autoridad Judicial acuerda su salida del mismo	
Medio	Obligatorias	Vigilancia ocasional y aleatoria en domicilio y lugar de trabajo de la víctima, así como entrada/salida en centros escolares de los hijos	
		Acompañamiento a víctimas en actuaciones de carácter judicial, asistencial o administrativo, en las que se considere que pudiera existir algún tipo de riesgo para la propia víctima	
		Procurar que se facilite a la víctima un terminal móvil (Servicio ATENPRO)	
		Entrevista personal con la víctima por el responsable de su protección	
	Complementarias	Comprobación periódica del cumplimiento por el agresor de las medidas judiciales de protección	
		Entrevista con personal de servicios asistenciales que atienden a la víctima / Puntos de atención municipal para identificar otros modos efectivos de protección	
		Obligatorias	Vigilancia frecuente y aleatoria en domicilio y lugar de trabajo de la víctima, así como entrada/salida en centros escolares de los hijos
			Si no se ha hecho, insistir a la víctima en su traslado a un centro de acogida o al domicilio de un familiar durante los primeros días, especialmente si no se ha procedido a la detención del autor
Control esporádico de los movimientos del agresor			
Complementarias	Contactos esporádicos con personas del entorno del agresor y de la víctima, vecinos, familia, trabajo, lugares de ocio		
	Procurar que se faciliten dispositivos electrónicos para la vigilancia del agresor		
Extremo	Obligatorias	Vigilancia permanente de la víctima, hasta que las circunstancias del agresor dejen de ser una amenaza inminente	
		Control intensivo de los movimientos del agresor, hasta que deje de ser una amenaza inminente para la víctima	
		Vigilancia entrada/salida en centros escolares de los hijos (en su caso)	

Tabla 2. Medidas policiales de protección de las víctimas de violencia de género, en función del nivel de riesgo estimado.

Una vez que se comprobó en fase de pruebas que el OPPOLv3 funcionaba satisfactoriamente desde diferentes plataformas y navegadores (incluso desde teléfonos móviles), se acordó su puesta en marcha en modo de explotación. Para ello se abrió una ventana temporal para la recopilación de datos desde el 1 de abril hasta el 31 de mayo de 2013, a la vez que desde la SES se difundían notificaciones internas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que informaran a los agentes de la existencia del cuestionario (y les facilitarían la url de la página web en la que se encontraba alojado), animándoles a que lo realizaran.

Con periodicidad semanal se hacía un seguimiento de los cuestionarios que se cumplimentaban, observándose que muchos de ellos quedaban incompletos pese a que las preguntas principales se programaron como obligatorias. Esto se atribuyó a problemas técnicos con las versiones de los navegadores de internet y, principalmente, a accesos que se frustraban, asumiendo que podría ser por problemas de conexión (fallos de red) o por el arrepentimiento de los agentes (que abandonaban el sistema antes de terminar de rellenar el cuestionario). Ante la baja tasa de respuestas completas que se iban observando, se acordó circular un nuevo recordatorio a los agentes por los conductos internos de los Cuerpos policiales y prolongar la recogida de opiniones hasta el 1 de julio de 2013, momento en que se procedió a la extracción de los datos objeto de los análisis en este informe, dejando el cuestionario activo para seguir recopilando opiniones. De este modo, en esa fecha se habían registrado 1.033 respuestas, 613 completas (el 59,34%) y 420 incompletas (40,65%).

Se acordó analizar sólo las respuestas de los cuestionarios completos, asumiendo que si un agente hubiera encontrado dificultades para cumplimentar el cuestionario, pero estaba interesado en facilitar su opinión, lo habría intentado varias veces hasta conseguir completarlo. Por otra parte, dado que el acceso al cuestionario era libre (sin claves de usuario), es imposible afirmar que todas las respuestas completas fueron facilitadas por agentes especializados en violencia de género y que cada agente cumplimentara un solo cuestionario, por lo que también hay que asumir la buena fe de los datos. Se extrajeron de la web las respuestas completas, en un fichero con formato .xls que se importó en el programa de análisis estadístico SPSS (versión 20), de modo que las preguntas del cuestionario se convirtieron en las variables objeto de análisis y las opciones de respuesta de cada variable en las categorías de dichas variables.

### **3. RESULTADOS**

Durante los tres meses en que estuvo disponible el OPPOLv3 en la web se obtuvieron 613 respuestas completas, que se supone corresponden a otros tantos agentes de las FCS con responsabilidades en la atención de los casos de violencia de género. Atendiendo a que en el SVdG se contabilizan 31.507 agentes en el momento de la elaboración de este informe, se estima que ha participado el 1,95% de ellos.

#### **3.1. DESCRIPTIVOS DE LA MUESTRA**

Más de la mitad de los cuestionarios fueron cumplimentados por agentes de la Guardia Civil (337; el 55%; ver el Gráfico 1), seguidos de los del Cuerpo Nacional de Policía (169), las Policías Locales (99) y las Autonómicas (concretamente 8 cuestionarios de la Policía Foral Navarra). Al comparar estos datos con las cifras de usuarios

policiales habilitados en el SVdG (ver de nuevo la Tabla 1), se comprobó que el mayor porcentaje de respuestas correspondía a los agentes de las Policías Locales (al contestar el 8,39% de los posibles), seguidos de los de la Policía Foral (7,69%), Guardia Civil (2,03%) y Cuerpo Nacional de Policía (1,30%), sin que se haya recibido ninguna opinión de los Mossos D'Esquadra habilitados en el SVdG.

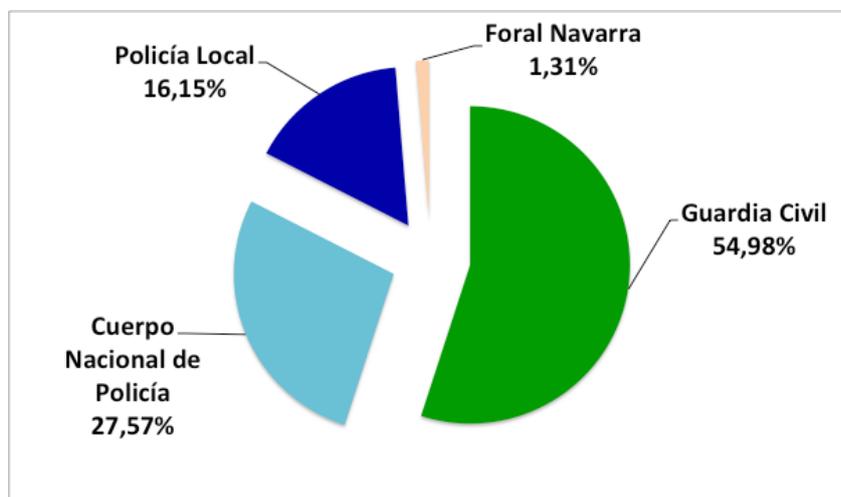


Gráfico 1. Cuestionarios recibidos, en función del Cuerpo policial.

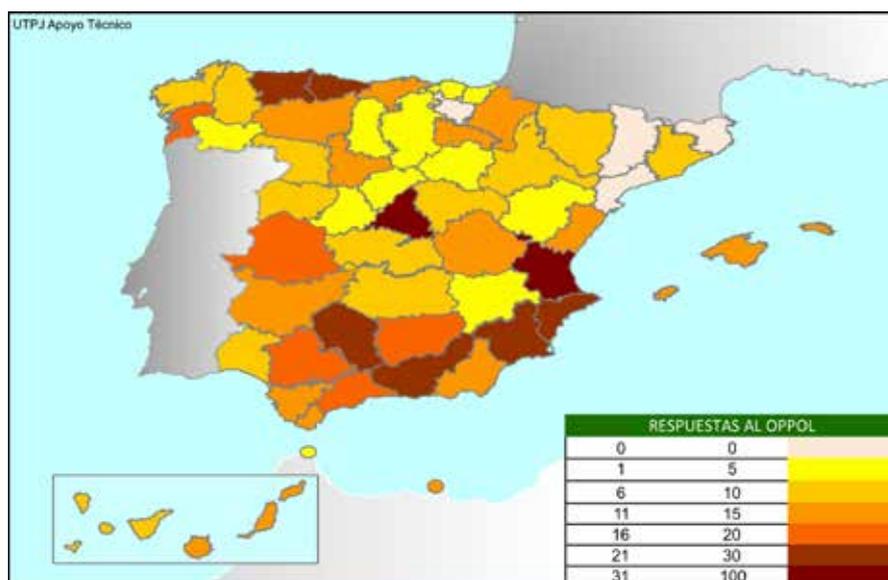


Gráfico 2. Distribución territorial de cuestionarios cumplimentados, por provincias.

La provincia de Madrid destacó por ser de dónde se recibió la mayor cantidad de cuestionarios (71; el 11,6% del total), seguida de Valencia (con 32), Alicante (28), Asturias (28), Córdoba (26), Granada (24) y Murcia (22). De la mayoría de las provincias se recibieron entre 10 y 20; mientras que en Soria y Ceuta sólo se cumplimentó 1 en cada una. De las provincias catalanas se recibieron 6 desde Barcelona, y ninguno de las otras tres provincias. Del País Vasco<sup>1</sup> 3: 2 de Guipúzcoa y 1 de Vizcaya. En el

1 Recuérdese que en este territorio se encuentra desplegada la policía autonómica vasca (Ertzaintza), que no cuenta con agentes habilitados en el SVdG, puesto que disponen de un sistema propio de seguimiento de víctimas de violencia de género. Las contestaciones al OPPOL en estas provincias provienen de componentes de las otras FCS.

Gráfico 2 se muestra un mapa representativo de los cuestionarios cumplimentados a lo largo del territorio nacional.

Respecto a la función policial desempeñada por los agentes que contestaron el OPPOLv3, la mayoría (410; el 66,9%) se ocupaban de tareas propias de seguridad ciudadana, mientras que el 15,7% eran especialistas en Policía Judicial (96 agentes) y el restante 17,5% (107) contestaron dedicarse a “otras” funciones. Al especificar el tipo de Unidad en la que prestaban servicio (ver la Tabla 3), se pudo comprobar que 275 (el 44,9%) estaban destinados en Unidades propiamente de seguridad ciudadana; que 111 lo estaban en Unidades de Asistencia y Protección (UPAP, principalmente del Cuerpo Nacional de Policía); 65 en los Equipos Mujer Menor de la Guardia Civil (EMUMEs); 53 en oficinas de recepción de denuncias; 34 en el Servicio de Asistencia a la Familia (principalmente del CNP); otros 31 en unidades especiales contra la violencia de género (especialmente de las Policías Locales); y 11 en unidades genéricas de Policía Judicial de los distintos Cuerpos; mientras que los 33 restantes informaron prestar sus servicios en otras Unidades.

Tipo de Unidad	Cuerpo policial				Total
	Guardia Civil	Cuerpo Nacional de Policía	Policía Autonómica	Policías Locales	
Seguridad Ciudadana	232	5	3	35	275
	68,80%	3,00%	37,50%	35,40%	44,90%
UPAP		107		4	111
		63,30%		4,00%	18,10%
EMUME	65				65
	19,30%				10,60%
Oficina de denuncias	34	8		11	53
	10,10%	4,70%		11,10%	8,60%
SAF		31		3	34
		18,30%		3,00%	5,50%
Otras	2	15	1	15	33
	0,60%	8,90%	12,50%	15,20%	5,40%
UVdG			1	30	31
			12,50%	30,30%	5,10%
Policía Judicial	4	3	3	1	11
	1,20%	1,80%	37,50%	1,00%	1,80%
Total	337	169	8	99	613
	100%	100%	100%	100%	100%

Tabla 3. Número de cuestionarios recibidos, en función del Cuerpo policial y el tipo de Unidad al que pertenecían los agentes que los cumplimentaron.

La mayoría de los agentes se dedicaban habitualmente a tareas relacionadas con la violencia de género (el 66,9%), contando principalmente de tres a cinco años de experiencia (que cumplimentaron el 24,6% de los cuestionarios), seguidos de los que contaban de uno a dos años (el 19,1%), y de los que habían estado de seis a ocho años dedicados a ello (13,5%); sólo el 2,6% de los informantes contaban con menos de un año de experiencia y con más de nueve años hubo un 7%. En el Gráfico 3 se muestra la distribución de cuestionarios en función de la dedicación de los agentes.

Por último, en el Gráfico 4 se exhiben los datos que reflejan el tamaño de la población en donde prestaban servicio quienes cumplimentaron cuestionarios, encontrándose que se obtuvieron respuestas tanto desde las localidades muy pequeñas (de menos de 1.000 habitantes; el 9,1% de cuestionarios) como de las grandes capitales (más de 500.000 habitantes; el 3,6%); tendiendo, como es lógico, a contestar más personas procedentes de poblaciones más grandes: el 33,6% trabajaban en poblaciones de entre 10.000 y 50.000 habitantes; y un 28,9% en las de 50.000 a 500.000. El resto lo hacía en poblaciones de entre 1.000 y 10.000 habitantes.



Gráfico 3. Número de cuestionarios en función del tiempo de dedicación de los agentes a tareas relacionadas con la violencia de género.

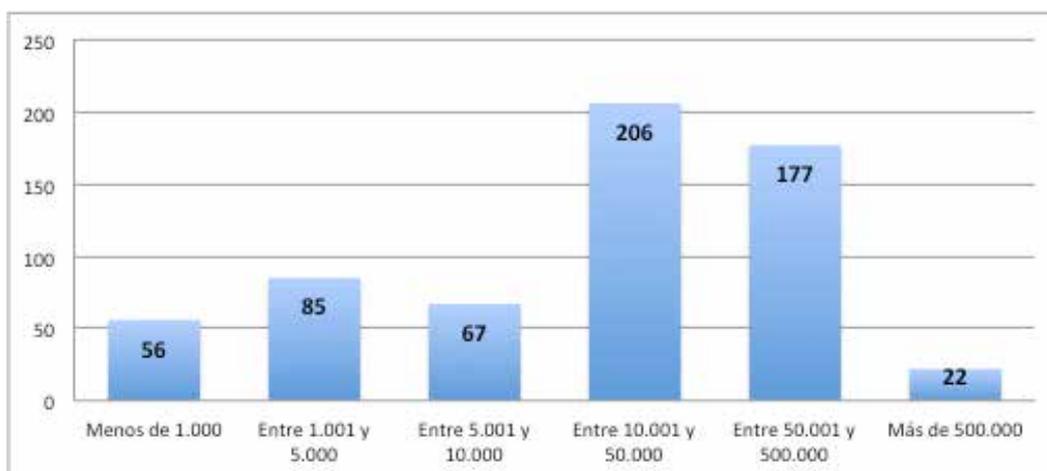


Gráfico 4. Cuestionarios en función del tamaño (en habitantes) de la población en la que residen las víctimas.

### 3.2. VALORACIÓN DE LA UTILIDAD DE LAS MEDIDAS POLICIALES Y PROPUESTAS DE CAMBIO DE REDACCIÓN

Respecto al objetivo primordial de este trabajo, los agentes policiales informaron del grado de utilidad que consideraban que tenían cada una de las medidas policiales, en una escala de cuatro categorías: utilidad “alta”, “media”, “baja” y “la retiraría”. En el conjunto de las 22 medidas policiales (ver el Gráfico 5), se contabilizó un valor “medio” de 372,14 respuestas (con desviación típica, DT, de 82,22) en la categoría de utilidad “alta”, que supone el 63,85% de las respuestas; una media de 155,12 recayeron en la

categoría “media” (DT de 49,55), correspondientes al 26,62% de las contestaciones; 44,40 (DT de 32,25) en la categoría “baja” (7,62%); y, finalmente, se registró que “la retiraría” una puntuación media de 11,15 (DT de 9,13; el 1,91% de las respuestas). Por tanto, el 90,47% de los agentes informaron que las medidas policiales eran de utilidad “alta” o “media”. Al desgranar estos resultados en función de los cuatro niveles de riesgo en que se pueden encontrar las víctimas de violencia de género (ver el Gráfico 6), se observó que se consideraban más útiles las medidas asignadas a los niveles “alto” (65,22% de las respuestas) y “extremo” (el 77,11%).

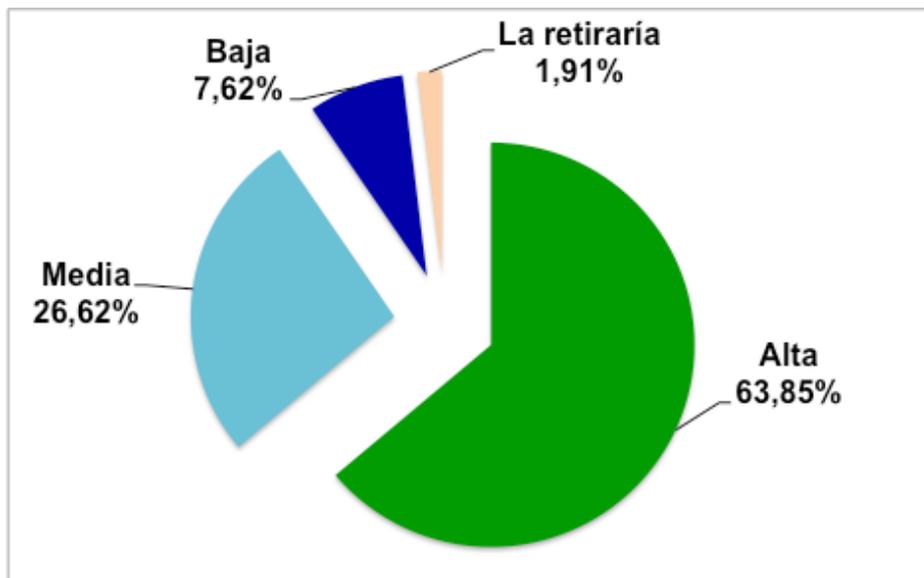


Gráfico 5. Porcentajes de respuesta en cada una de las cuatro opciones respecto a la UTILIDAD de las 22 medidas policiales (en conjunto).

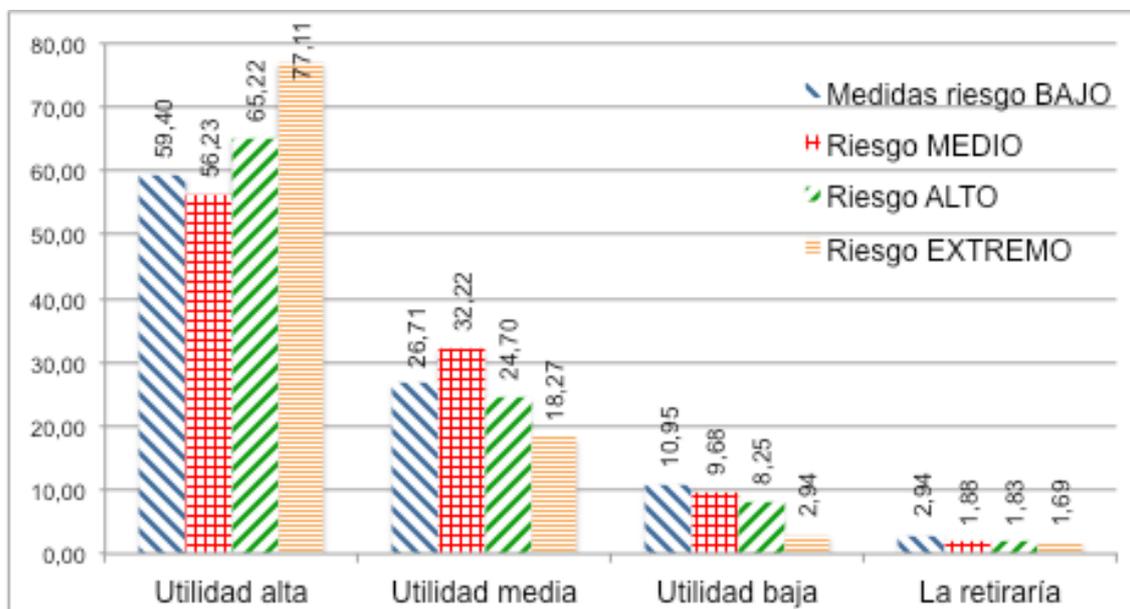


Gráfico 6. Porcentajes de respuesta en cada una de las cuatro opciones respecto a la utilidad de las medidas policiales, agrupadas en cada nivel de riesgo.

En la Tabla 4 se muestran los resultados obtenidos en las ocho medidas policiales correspondientes al nivel de riesgo “BAJO”, en la que puede apreciarse que, excepto una, todas fueron calificadas como de “alta” utilidad por más de la mitad de los agentes,

destacando que las medidas “Facilitar a la víctima números de teléfono de contacto permanente (24h) con las FCS más próximas” y “Acompañamiento al denunciado a recoger enseres en el domicilio si la Autoridad Judicial acuerda su salida del mismo” fueron valoradas por más del 73% de los agentes como de utilidad “alta”. Se puede decir que la medida obligatoria “Información precisa sobre el servicio ATENPRO (tele-asistencia móvil)” obtuvo la peor calificación, en el sentido de que la mayoría de los agentes la consideraron de utilidad “media” o “baja”, y que incluso un 4% de ellos la retirarían. En cuanto a la opción de retirar alguna, la medida peor parada fue la de “Confección de una ficha con los datos relevantes de la víctima y del agresor, que llevará el personal de la patrulla”, cuestionada por el 7% de los informantes.

Cuando los agentes opinaban que convenía retirar alguna de las medidas se les invitaba a que explicaran, en un campo de texto abierto, las razones para ello. Como puede verse en la Tabla 4 los porcentajes de respuesta en esta pregunta son muy bajos (entre el 1% y el 7%). Además, al analizarse las respuestas se encontró que no todas se habían explicado; y que, en las que sí contaban con texto, algunas recogían opiniones que reflejaban que los agentes no entendían bien la redacción de alguna medida en concreto o se referían a cuestiones relacionadas con las diferencias operativas de cada Cuerpo policial. Por todo ello, no ha sido posible encontrar ninguna tendencia clara (en el conjunto de los agentes) en el sentido de justificar la retirada de ninguna de las medidas, recopilándose opiniones muy particulares.

NIVEL DE RIESGO	MEDIDAS POLICIALES DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS		UTILIDAD DE LAS MEDIDAS, EN OPINIÓN DE LOS AGENTES								CAMBIO DE REDACCIÓN	
			ALTA		MEDIA		BAJA		LA RETIRARÍA		N	%
			N	%	N	%	N	%	N	%		
Bajo	Obligatorias	Facilitar a la víctima números de teléfono de contacto permanente (24h) con las FCS más próximas	450	73,4	120	19,6	35	5,7	8	1,3	61	10,0
		Contactos telefónicos esporádicos con la víctima	369	60,2	187	30,5	46	7,5	11	1,8	67	10,9
		Comunicar al agresor que la víctima dispone de un servicio policial de protección	359	58,6	174	28,4	65	10,6	15	2,4	71	11,6
		Recomendaciones sobre autoprotección y modos de evitar incidentes	400	65,3	156	25,4	51	8,3	6	1,0	63	10,3
		Información precisa sobre el servicio ATENPRO (tele-asistencia móvil)	229	37,4	236	38,5	122	19,9	26	4,2	60	9,8
	Complementarias	Contactos personales, esporádicos y discretos con la víctima (acordar con ella la conveniencia de emplear o no uniforme y/o vehículos con distintivos)	320	52,2	181	29,5	87	14,2	25	4,1	89	14,5
		Confección de una ficha con los datos relevantes de la víctima y del agresor, que llevará el personal de la patrulla	334	54,5	142	23,2	94	15,3	43	7,0	77	12,6
		Acompañamiento al denunciado a recoger enseres en el domicilio si la Autoridad Judicial acuerda su salida del mismo	452	73,7	114	18,6	37	6,0	10	1,6	65	10,6

Tabla 4. Valoración de la utilidad de las medidas policiales correspondientes al nivel de riesgo BAJO.

Además de preguntar por la utilidad, el OPPOLv3 también permitía que los agentes propusieran algún cambio en la redacción de las medidas. En las de este nivel de riesgo (ver la Tabla 4), alrededor del 10% de los informantes expresaron alguna opinión al respecto, observándose el máximo de aportaciones (14,5%) en la medida “*Contactos personales, esporádicos y discretos con la víctima (acordar con ella la conveniencia de emplear o no uniforme y/o vehículos con distintivos)*”. No obstante, al ver esos comentarios uno por uno, resultó que más que proponer un cambio real de redacción los agentes dedicaron mayoritariamente este apartado del OPPOLv3 a valorar otra vez las medidas, incidiendo en su utilidad (incluso señalando la necesidad de potenciar algunas) o explicando de nuevo los motivos para su eliminación.

NIVEL DE RIESGO	MEDIDAS POLICIALES DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS		UTILIDAD DE LAS MEDIDAS, EN OPINIÓN DE LOS AGENTES								CAMBIOS DE REDACCIÓN	
			ALTA		MEDIA		BAJA		LA RETIRARÍA			
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Medio	Obligatorias	Vigilancia ocasional y aleatoria en domicilio y lugar de trabajo de la víctima, así como entrada/salida en centros escolares de los hijos	342	55,8	225	36,7	38	6,2	8	1,3	57	9,3
		Acompañamiento a víctimas en actuaciones de carácter judicial, asistencial o administrativo, que se considere que puede existir algún tipo de riesgo para la propia víctima	371	60,5	183	29,9	50	8,2	9	1,5	61	10,0
		Procurar que se facilite a la víctima un terminal móvil (Servicio ATENPRO)	269	43,9	227	37,0	91	14,8	26	4,2	77	12,6
		Entrevista personal con la víctima por el responsable de su protección	462	75,4	126	20,6	23	3,8	2	0,3	58	9,5
	Complementarias	Comprobación periódica del cumplimiento por el agresor de las medidas judiciales de protección	379	61,8	180	29,4	42	6,9	12	2,0	59	9,6
		Entrevista con personal de servicios asistenciales que atienden a la víctima / Puntos de atención municipal para identificar otros modos efectivos de protección	245	40,0	244	39,8	112	18,3	12	2,0	54	8,8

Tabla 5. Valoración de la utilidad de las medidas policiales correspondientes al nivel de riesgo MEDIO.

En la Tabla 5 se muestran los resultados obtenidos en las seis medidas correspondientes al nivel de riesgo “MEDIO”, cuatro de las cuales obtienen más de un 50% de opiniones en la categoría de utilidad “alta”. De nuevo la medida más cuestionada en este nivel de riesgo es la de “*Procurar que se facilite a la víctima un terminal móvil (Servicio ATENPRO)*”, que registró los mayores porcentajes en las categorías de utilidad “baja” (14,8%) y en la de “la retiraría” (4,2%). También la medida complementaria de “*Entrevista con personal de servicios asistenciales que atienden a la víctima / Puntos de atención municipal para identificar otros modos efectivos de protección*” obtuvo muchas respuestas en las categorías de utilidad “media” y “baja”. En cuanto a las razones para retirar las medidas y las sugerencias sobre el cambio de redacción de las mismas, de nuevo se observó que los agentes sólo se ajustaban parcialmente al sentido de las preguntas, siendo ambos tipos de comentarios muchas veces coincidentes.

NIVEL DE RIESGO	MEDIDAS POLICIALES DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS		UTILIDAD DE LAS MEDIDAS, EN OPINIÓN DE LOS AGENTES								CAMBIOS DE REDACCIÓN	
			ALTA		MEDIA		BAJA		LA RETIRARIA		N	%
			N	%	N	%	N	%	N	%		
Alto	Obligatorias	Vigilancia frecuente y aleatoria en domicilio y lugar de trabajo de la víctima, así como entrada/salida en centros escolares de los hijos	494	80,6	101	16,5	13	2,1	5	0,8	58	9,5
		Si no se ha hecho, insistir a la víctima en su traslado a un centro de acogida o al domicilio de un familiar durante los primeros días, especialmente si no se ha procedido a la detención del autor	475	77,5	101	16,5	28	4,6	9	1,5	55	9,0
		Control esporádico de los movimientos del agresor	360	58,7	186	30,3	57	9,3	10	1,6	69	11,3
	Complementarias	Contactos esporádicos con personas del entorno del agresor y de la víctima, vecinos, familia, trabajo, lugares de ocio	252	41,1	242	39,5	101	16,5	18	2,9	55	9,0
		Procurar que se faciliten dispositivos electrónicos para la vigilancia del agresor	418	68,2	127	20,7	54	8,8	14	2,3	67	10,9

Tabla 6. Valoración de la utilidad de las medidas policiales correspondientes al nivel de riesgo "ALTO."

Igual que en los dos niveles de riesgo anteriores, en la Tabla 6 se muestran los resultados obtenidos para las cinco medidas correspondientes al nivel de riesgo "ALTO", cuatro de las cuales fueron calificadas con altos porcentajes de utilidad "alta", siendo la medida de "Contactos esporádicos con personas del entorno del agresor y de la víctima, vecinos, familia, trabajo, lugares de ocio" la que registró las mayores opiniones en las categorías de utilidad "media" y "baja", seguida de la medida de "Control esporádico de los movimientos del agresor". Se registraron muy pocas opiniones respecto a la retirada de estas medidas y algunas más sugerencias sobre cambios de redacción.

En la Tabla 7 se muestran los resultados obtenidos para las tres medidas correspondientes al nivel de riesgo "EXTREMO", todas ellas consideradas mayoritariamente como de utilidad "alta", especialmente la medida de "Vigilancia permanente de la víctima, hasta que las circunstancias del agresor dejen de ser una amenaza inminente" (86% de las respuestas de los agentes). De nuevo los porcentajes relativos a la retirada de alguna de estas medidas son exiguos.

NIVEL DE RIESGO	MEDIDAS POLICIALES DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS		UTILIDAD DE LAS MEDIDAS, EN OPINIÓN DE LOS AGENTES								CAMBIOS DE REDACCIÓN	
			ALTA		MEDIA		BAJA		LA RETIRARIA		N	%
			N	%	N	%	N	%	N	%		
Extremo	Obligatorias	Vigilancia permanente de la víctima, hasta que las circunstancias del agresor dejen de ser una amenaza inminente	527	86,0	70	11,4	8	1,3	8	1,3	63	10,3
		Control intensivo de los movimientos del agresor, hasta que deje de ser una amenaza inminente para la víctima	447	72,9	124	20,2	25	4,1	17	2,8	60	9,8
		Vigilancia entrada/salida en centros escolares de los hijos (en su caso)	444	72,4	142	23,2	21	3,4	6	1,0	54	8,8

Tabla 7. Valoración de la utilidad de las medidas policiales correspondientes al nivel de riesgo EXTREMO.

### 3.3. SUGERENCIAS RESPECTO A LA INCORPORACIÓN DE NUEVAS MEDIDAS

Las últimas preguntas del OPPOLv3 daban ocasión a los agentes para que expusieran si consideraban necesario incorporar alguna medida nueva, en función de cada nivel de riesgo. Respecto al nivel **“NO APRECIADO”**, se recopilaron 125 sugerencias (el 20,4% de los informantes), 21 de los cuales formularon dos comentarios y 5 de ellos tres sugerencias. Al revisar esas sugerencias se encontró que mayoritariamente asociaban estas respuestas al hecho de que la víctima tuviera concedida alguna medida de protección judicial, entendiéndolo que no era lógico que, desde el ámbito policial, no hubiera cuanto menos contactos esporádicos con ella para comprobar como se encontraba. En este sentido cabe destacar que en algunos casos establecían hasta la periodicidad en cuanto al contacto con la víctima (por ejemplo, a partir de tres, cuatro o seis meses), incidiendo como mínimo en el contacto telefónico con la víctima, controles esporádicos y discretos sobre el domicilio de la víctima, facilitar los números de teléfono de emergencia policiales y conocimiento de medidas de autoprotección; sin que se hayan formulado medidas originales diferentes a las ya existentes.

En cuanto al nivel de riesgo **“BAJO”**, contestaron 43 agentes (7% del total) 8 de los cuales formularon dos sugerencias y 1 hasta tres comentarios. De nuevo se encuentra que en realidad no redactan medidas nuevas, sino que indican que la víctima debe comunicar su lugar de residencia cuando cambie o se traslade de domicilio o sugieren para este nivel de riesgo algunas medidas asignadas al nivel de riesgo **“medio”** (vigilancia ocasional del domicilio y acompañamientos a la víctima).

Sobre las medidas del nivel de riesgo **“MEDIO”** contestaron 37 (6%), 4 con dos comentarios. Aquí se percibe un interés en las respuestas sobre el control más **“intenso”** sobre el agresor (controles esporádicos, conocer su paradero y movimientos y entrevistas personales con éste), pareciendo que algunos opinan que en el nivel de riesgo **“medio”** se deberían aplicar prácticamente las medidas asociadas al riesgo **“alto”**.

A la pregunta de si se añadirían medidas al nivel de riesgo **“ALTO”** contestaron 57 agentes (9,3%); 10 con dos comentarios y 4 con tres. En línea con los hallazgos anteriores, los entrevistados aplicarían en muchos casos las medidas del nivel **“extremo”**, así como la colocación de dispositivos electrónicos para la localización del agresor.

Por último, respecto al nivel de riesgo **“EXTREMO”**, 72 agentes (11,7%) hicieron algún comentario, 11 de ellos dos y 2 de ellos tres, en el sentido de intensificar la presión sobre el agresor, como la obligatoriedad para colocar un dispositivo electrónico, la localización continua de éste e incluso presentaciones judiciales. De modo anecdótico, hay quien propone establecer convenios de colaboración con clínicas de cirugía estética para cambios de rostro y dotación de nueva documentación para que las víctimas puedan residir en otros lugares con nuevas identidades.

## 4. CONCLUSIONES

En el escenario de la lucha integral contra la violencia de género en España, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) juegan un papel importante a la hora de identificar esa violencia (mediante la denuncia de las mujeres que la sufren), valorar su grado o intensidad y dar protección y seguridad a las 55.000 víctimas que se vienen produciendo anualmente, actuando desde los primeros momentos. Para coordinar las

actuaciones policiales de los distintos Cuerpos y las de otros organismos e instituciones, el Ministerio del Interior desarrolló un sistema de seguimiento integral (SVdG) de los casos de violencia de género, que a la hora de elaborar este informe atendía a 15.756 mujeres. En cuanto los agentes de las FCS tienen conocimiento de que una mujer puede estar sufriendo violencia de género tratan de recoger su denuncia con inmediatez y, antes de que abandone las dependencias policiales, los agentes evalúan el riesgo de que vuelva a sufrir violencia, utilizando el instrumento de valoración automática establecido en el SVdG (VPR), y empiezan a aplicar las medidas de protección indicadas para cada uno de los cinco posibles niveles de riesgo contemplados en el sistema (“no apreciado”, “bajo”, “medio”, “alto” y “extremo”). Pasado un determinado periodo de tiempo (tasado en el SVdG), se valora de nuevo el riesgo (con el VPER), que puede modificar el nivel, aplicándose entonces las medidas de protección correspondientes a la nueva situación de la víctima.

Estas medidas de protección policial fueron diseñadas por expertos en violencia de género de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía en el momento de la creación del SVdG, recogiendo sugerencias y buenas prácticas de los agentes que ya venían atendiendo a las víctimas. No obstante, después de unos años desde que se pusiera en marcha el SVdG, se consideró necesario obtener una medición fiable del grado de utilidad de las medidas, recogiendo las opiniones de los agentes encargados de aplicarlas. Además, esa medida podría servir como mecanismo de validación externa del SVdG. Para ello, desde la Guardia Civil se realizó un estudio piloto previo a éste, en el que se puso a punto la metodología a seguir, limitado (entre otros factores) a una pequeña muestra de agentes de una sola Comandancia del Cuerpo, que arrojó valoraciones de utilidad satisfactorias. Tratando de superar las limitaciones de ese primer estudio, se diseñó el trabajo presentado en estas páginas de alcance nacional, tanto por la distribución geográfica (todas las provincias) como por la demarcación policial (preguntando a agentes de todos los Cuerpos policiales implicados en la lucha contra la violencia de género), incorporando además nuevas variables de control para estudiar su posible influencia sobre las evaluaciones de utilidad. Para asegurar la independencia de las opiniones y la facilidad a la hora de comunicarlas se diseñó un procedimiento de encuesta, completamente anónimo y on line (por internet). El hecho de que fuera anónimo y el que estuviera disponible en modo abierto (sin restricciones de acceso: sin usuarios ni claves) determinó la imposibilidad de asegurar que sólo contestaran al cuestionario auténticos agentes policiales, por lo que se tiene que asumir que así ha sido; al igual que se asume que cada cuestionario corresponde a un agente.

De este modo, se actualizó el Cuestionario de Opinión Policial (OPPOLv3) y se puso a disposición de los agentes durante tres meses (desde abril a junio del año 2013), llegándose a obtener 613 opiniones válidas. Teniendo en cuenta que en el momento de realizar este estudio se encontraban acreditados 31.507 agentes en el SVdG, se estima que han contestado el 1,94% de ellos, un porcentaje muy bajo, pese a que se hizo un gran esfuerzo para informar a todos los usuarios de que se estaba realizando este estudio y para animarles a que participaran. Evidentemente no se consiguió motivar suficientemente a los agentes y, dado el pequeño porcentaje de respuestas respecto a las posibles, podría ser arriesgado generalizar los resultados. De momento el OPPOLv3 sigue estando disponible en la web (<https://www.icfs.uam.es/opina/oppol>), a disposición de todos los agentes dedicados a la protección de las

víctimas de violencia de género, con lo que si se consiguieran suficientes respuestas, en el futuro se podría elaborar un nuevo análisis más completo.

Por el momento sólo cabe informar de los resultados del presente estudio, en el que el perfil de los agentes que han contestado se resume en ser mayoritariamente de la Guardia Civil (seguidos del Cuerpo Nacional de Policía; echándose de menos una mayor participación de policías autonómicos y locales), de todo el territorio nacional, destinados en Unidades dedicadas fundamentalmente a tareas propias de seguridad ciudadana o en Unidades de Protección y ocupados habitualmente en la atención a las víctimas de violencia de género.

El 90,47% de los agentes que se decidieron a cumplimentar el OPPOLv3 opinó a favor de la utilidad de las medidas policiales, en general, considerando que eran de utilidad alta (el 63,85%) o media (26,62%); resultando tan sólo un 1,91% de respuestas hacia la retirada de las medidas. Por tanto parecen confirmarse los satisfactorios resultados del estudio piloto y se puede asegurar que el catálogo de medidas de protección policial de víctimas de violencia de género del SVdG es adecuado. No obstante, se podría objetar que, dado el pequeño tamaño de la muestra de agentes que llegó a contestar, pudiera ser que sólo se hubieran decidido a cumplimentar el OPPOL los agentes más conformes con el SVdG; o que, aunque se hubiera diseñado para ser anónimo, persistiera cierta desconfianza que desmotivara a los agentes más críticos. Es cierto que todavía se desconoce la opinión de la inmensa mayoría de agentes dedicados a la aplicación de las medidas, pero también lo es que el procedimiento de recogida de datos era completamente anónimo, que facilitaba plena libertad para responder y que se hizo campaña para animar a la mayor participación posible, por lo que se considera que ha contestado quien lo ha deseado y que, hasta que se realicen nuevos estudios, los resultados han de considerarse representativos.

Al profundizar en los análisis, resultó que las medidas que se consideraban más útiles correspondían a las asignadas a los niveles de riesgo más peligrosos (niveles “alto” y “extremo”), lo cual también es un excelente resultado, puesto que como en esos niveles de riesgo las medidas que se aplican son las más costosas y las que más exigen a los agentes, el hecho de que se perciban como útiles puede ser garantía de su adecuada utilización, lo cual redundará en el beneficio de las víctimas. Las medidas más cuestionadas fueron, en el nivel de riesgo “bajo”, la de *información precisa sobre el servicio ATEMPRO (tele-asistencia móvil)*; en el nivel “medio” la correspondiente también a *procurar que se facilite a la víctima un terminal móvil (ATENPRO)*, y la de *entrevista con personal de servicios asistenciales que atienden a la víctima/puntos de atención municipal para identificar otros modos efectivos de protección*; y en el nivel de riesgo “alto” la de *establecer contactos esporádicos con personas del entorno del agresor y de la víctima, vecinos, familia, trabajo, lugares de ocio*.

Como se ha dicho, a fin de introducir las mejoras que fueran pertinentes en el sistema, el OPPOLv3 daba pie a los agentes para que criticaran abiertamente el catálogo de medidas de protección, pidiendo sus opiniones respecto a si retirarían alguna, si cambiarían la redacción e incluso si añadirían alguna medida nueva no contemplada en el catálogo original. En estos tres aspectos los resultados fueron consistentes: no han aparecido tendencias claras de respuesta que aconsejen introducir cambios. A estos tres apartados del OPPOLv3 han contestado pocos agentes; y cuando lo han hecho, ha sido de modo cuando menos confuso.

En el primer apartado de opiniones, si contestaban afirmativamente a la opción de retirada de alguna medida luego no explicaban el por qué, o su razonamiento tenía poco que ver con la medida en sí, refiriéndose a problemas concretos que percibían en su Unidad. Cuando en el segundo apartado opinaban sobre el cambio de redacción no se llegaba a proponer tal cambio, si no que en el campo de texto correspondiente se aprovechaba para argumentar sobre la utilidad de las medidas, incluso incidiendo en la conveniencia de potenciar alguna en concreto; constatándose que, cuando se sugerían verdaderos cambios semánticos, era cuestión de alguna palabra en concreto y sin que hubiera consenso. En el tercer apartado, el de añadir medidas, se encontraron dos tendencias claras. Por un lado se formularon varias sugerencias para incorporar medidas de protección en el nivel de riesgo “no apreciado”, hacia mantener contacto con las víctimas que, estando en ese nivel por la vía policial, contaban con orden de protección por la judicial. A este respecto, cabe recordar que el SVdG envía notificaciones automatizadas cuando ha transcurrido un periodo superior a los cuatro meses y el nivel de riesgo es “no apreciado”, recomendando realizar una nueva VPER y pasar el caso a “inactivo” si no hay medidas judiciales de protección ni alguna circunstancia que pudiera poner en peligro la integridad de la víctima. Por otro lado, un pequeño conjunto de agentes sugería emplear en niveles de riesgo más bajos medidas asignadas a niveles superiores, proponiendo anecdóticamente para los niveles “alto” y “extremo” medidas de control más intenso del autor de la violencia.

En suma, los resultados de este trabajo demuestran que el conjunto de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se decidieron a contestar al OPPOLv3 opinaron mayoritariamente que las medidas de protección de víctimas de violencia de género contempladas en el catálogo existente en el SVdG son útiles, sin que aparecieran propuestas claras respecto a la introducción de modificaciones, ni a la retirada de medidas existentes ni a la introducción de medidas nuevas. Estos resultados son muy positivos y confirman todos los encontrados en el estudio piloto realizado por la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) en el año 2012 en la Comandancia de la Guardia Civil de Madrid, por lo que parecen resultados consistentes que, además, sirven para acreditar la validez externa del SVdG.

Como gran limitación del estudio hay que significar que, debido a la escasa participación de agentes (respecto al volumen de los habilitados en el SVdG: tan sólo participó en el estudio el 1,95% de ellos; encontrándose incluso que una policía autonómica no facilitó ninguna opinión) y al desigual reparto territorial (hay provincias de las que tan sólo se recogió una respuesta), todavía cabe una duda razonable de que la muestra con que se ha trabajado se pueda considerar suficientemente representativa de la población objeto de estudio, por lo que no se puede afirmar que las conclusiones se puedan generalizar más allá del conjunto de agentes que contestó, quedando por tanto pendiente la realización de un trabajo más controlado en este sentido. De hecho, ya se ha comentado que el OPPOLv3 sigue activo en la web, por lo que sería posible realizar informes sobre la utilidad de las medidas en el futuro, recomendándose que antes se hagan nuevas campañas informativas para conseguir la participación de un mayor número de agentes especializados.

**BIBLIOGRAFÍA**

Campbell, J. (1995). *Assessing dangerousness*. Newbury Park: Sage.

Campbell, J., O'Sullivan, C., Roehl, J. y Webster, D. (2005). **Intimate partner violence risk assessment validation study, final report**. National Criminal Justice Reference Service, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, 2005. Disponible en: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/209731.pdf>

Garrido, M.J. (2012). *Validación del procedimiento de valoración del riesgo de los casos de violencia de género del Ministerio del Interior de España*. Tesis Doctoral, inédita. Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Psicología Biológica y de la Salud.

González, J. L. y Garrido, M.J. (2014). *Satisfacción de las víctimas de violencia de género con la actividad policial en España*. En prensa.

Gelles, R. y Tolman, R. (1998). *The Kingston Screening Instrument for Domestic Violence (K-SID)*. Providence, RI: University of Rhode Island.

Kropp, P.R., Hart, S.D., Webster, C.D. y Eaves, D. (1995). *Manual for the Spousal Assault Risk Assessment Guide (2nd edition)*. Vancouver, B.C., Canada: The British Columbia Institute on Family Violence.

Kropp, P.R., Hart, S., Webster, C. y Eaves, D. (1999). *The Spousal Risk Assessment guide user's manual*. Toronto, ON, Canada: Multi-Health Systems and BC Institute Against Family Violence.

Kropp, P. R. y Hart, S. (2000). The Spousal Risk Assessment guide. Realitibity and validity in adult male offenders. *Law and human behavior*, 24, 101-118.

Kropp, P.R. y Hart, S. (2004). *The development of the brief spousal assault form for the evaluation of risk (B-SAFER): a tool for criminal justice professionals*. Department of Justice Research and Statistics Division, editor. Ottawa, ON: Government of Canada. Disponible en: <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/2005/rr05fv-1/fv-1/pdf>

López, S. y Andrés Pueyo, A. (2007). *Adaptación de la S.A.R.A. Evaluación del riesgo de violencia de pareja*. Documento de trabajo del Centre D'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada. Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia.

Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. (2013). V Informe Anual de Violencia sobre la Mujer, 2011. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones; nº 15.

Zorrilla, B., Pires, M., Laheras, L., Morant, C., Seoane, L. Sánchez, L. y Durbán, M. (2010). Intimate partner violence: Last year prevalence and association with socio-economic factors among women in Madrid, Spain. *European Journal of Public Health*, 20, 169-175.

Zurita, J. (2013). *La lucha contra la violencia de género*. Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior. 9, 63-127.

Fecha de recepción: 01/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# BIOÉTICA Y POLICÍA

## ESPECIAL REFERENCIA A LA DEONTOLOGÍA POLICIAL

FIDEL BEDIA CASTILLO

OFICIAL JEFE DE LA POLICÍA LOCAL DE MULA. TENIENTE DE LA GUARDIA CIVIL (E.V.)

### RESUMEN

Los policías, cualquiera que sea su dependencia y denominación, como integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son prestatarios de una función social que está al servicio de unos fines y valores que afectan a la dimensión axiológica y ontológica de las personas, como son la protección del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad humana.

En España existe un extenso repertorio de publicaciones sobre la práctica profesional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las que se examina la figura del policía desde una perspectiva variada y multidisciplinar; sin embargo, apenas existen referencias acerca de la relación entre *Bioética y Policía*, y los estudios de corte humanista que profundizan en la persona de los policías son más bien escasos. El presente artículo analiza, en el marco de la Deontología policial, el papel que puede desempeñar la Bioética en la práctica de la actividad cotidiana de los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

*Palabras clave:* Bioética, policía, deontología, ética.

### ABSTRACT

Policemen, whatever their dependence and denomination, as members of the Law Enforcement Corps, are borrowers from a social function that serves some purposes and values affecting the axiological and ontological dimension of people, such as protection of the right to life, liberty, equality, justice and human dignity.

In Spain there is an extensive repertoire of publications on the practice of the Law Enforcement Corps in which the figure of policeman is examined from a diverse and multidisciplinary perspective; however, there are hardly any references about the relationship between bioethics and Police and humanist studies that delve into the person of policemen are rather scarce. This article analyzes, in the framework of police Ethics, the possible role of bioethics in the practice of everyday activity professionals Law Enforcement Corps.

*Keywords:* Bioethics, police, deontology, ethics.

## 1. INTRODUCCIÓN

La bioética, cuyo origen etimológico “*bios – ethos*” ya se pronuncia como una “*ética de la vida*”, es una ética especial, que tiene como objeto material el actuar humano en el ámbito de la vida; como disciplina, mediante un análisis esencialmente interdisciplinario,

pretende favorecer la reflexión y el diálogo ante los problemas éticos fundamentales que afectan a la vida del hombre y su entorno social y cultural, estableciendo un puente entre la cultura de la ciencia y la de las humanidades. La deontología profesional es, a su vez, una parte de la ética profesional en la que, siguiendo el razonamiento kantiano, se establecen criterios morales vinculados al concepto del *deber* como medio de normar la dignidad de las profesiones y evitar así que actitudes y prácticas poco éticas de sus profesionales las denigren; como veremos más adelante, las normas deontológicas carecerán de sentido si no tienen un sustento ético adecuado, siendo aquí donde el papel de la bioética adquiere su plenitud, puesto que la propia generalidad con que los códigos deontológicos expresan los valores morales característicos de la profesión y su falta de modulación frente a las situaciones reales hace que terminen siendo difícilmente aplicables en multitud de conflictos puntuales.

La seguridad está considerada como un bien público imprescindible que demandan las sociedades democráticas y desarrolladas para que los ciudadanos puedan disfrutar del libre ejercicio de sus derechos y libertades en pacífica convivencia; la seguridad pública, y más concretamente la seguridad ciudadana, es un fenómeno social complejo que requiere un enfoque holístico que permita una visión integral del mismo, dado que implica tanto la aplicación de la ley como el mantenimiento del orden y la prestación de servicios a la comunidad.

## 2. LO QUE ENTENDEMOS POR “POLICÍA”

La *policía*, según Rico<sup>1</sup>, es una institución cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo comúnmente considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad. Del mismo modo, Jar Couselo<sup>2</sup> considera que hablar de *policía* significa remontarse a los orígenes de los primeros núcleos de sociedad organizada como representación evidente de la autoridad ejercida por aquellos que, en cada momento, detentaban el poder. En la misma línea de pensamiento, Nieto afirma que la policía es “*en sus comienzos un Verbo cultural, al que se dota pronto de una carga política formidable*”, considerando que “*el significado inicial de la Policía es simplemente cultista, ideológico, y, desde luego, metajurídico*”<sup>3</sup>.

El término *policía*, etimológicamente, deriva del latín *polítia*, y este del griego *πολιτεία*, expresiones ambas que aludían a la constitución del estado o de la ciudad, es decir, al ordenamiento político del estado cualquiera que aquel fuese. Según el autor francés Delamare, uno de los grandes teóricos de la denominada *Ciencia de la Policía*<sup>4</sup>, en su

1 Rico, J. M., 1883. *Sistemas comparados de policía*. En: *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza, p. 29.

2 Jar Couselo, G., 1999. El papel de la Policía en una sociedad democrática. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Enero-Marzo, Issue 85, pp. 199-220.

3 Nieto, A., 1976. Algunas precisiones sobre el concepto de Policía. *Revista de Administración Pública*, Sept/Dic, Issue 81, p. 37.

4 La *Ciencia de la Policía (Polizeiwissenschaft)* se inició en Alemania durante el siglo XVII; era la ciencia del Estado, concepto muy amplio donde los primeros teóricos desarrollaron exhaustivos programas para organizar y normar la vida social del Estado absolutista para así acrecentar su poder. Además de Nicolás Delamare, otros autores también representativos son Johann Heinrich Gottlob von Justi, Turquet de Mayerne, el Barón de Biefeld, Francisco Romá y Rosell, Valentín de Foronda y Tomás de Valeriola, estos tres últimos en España.

enciclopédico “*Tratado de la Policía*”, indica que el nombre y la idea de *policía* pasó de los griegos a los romanos manteniendo la misma significación, expresando:

*“Platón hablando de las leyes, define a la Policía como la vida, el reglamento y la ley por excelencia que mantiene la ciudad. Aristóteles, su discípulo, la considera también como el buen orden, el gobierno de la ciudad, el sostén de la vida del pueblo, el primero y más grande los bienes. Y Sócrates se expresa de una manera más notable: para él, la Policía, cuyo restablecimiento desea, no es otra cosa que el alma de la ciudad, operando en ella los mismos efectos que el entendimiento en el hombre; siendo la que piensa en todo, la que regula todas las cosas, la que hace o procura todos los bienes necesarios a los ciudadanos, y la que aleja de la sociedad todos los males y todas las calamidades que son de temer”<sup>5</sup>.*

En la citada obra, Delamare concebía la *policía* como una técnica propia del gobierno del estado que tenía por objeto garantizar el bienestar de los habitantes de un territorio atendiendo, por un lado, al *buen orden* y, por otro, al *bien común*<sup>6</sup>. Tal y como hoy en día lo entendemos, en las sociedades democráticas la actividad policial cobra su legitimidad social atendiendo a la seguridad de la población y la participación en la mejora de la *calidad de vida* de los ciudadanos, expresión esta más reciente que supera aquellas otras procedentes de la escolástica y en la que se contienen valores vigentes en la sociedad actual tales como la justicia, la libertad, la igualdad y la dignidad humana.

Como refería el profesor Barbero Santos<sup>7</sup>, a principios del siglo XIX se produjo una inflexión en el carácter y en las funciones asignadas a la policía, cuando por obra de la ideología de la Ilustración o de las Luces, inspiradora de la revolución francesa y del estado liberal, se aprobó por parte de la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en cuyo artículo 12 se establecía que *“La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza ha sido instituida en beneficio de todos, y no para el provecho particular de aquellos a quienes ha sido encomendada”<sup>8</sup>*. Con este reconocimiento, la función de protección de los miembros de la comunidad pasó a ocupar el primer rango, en detrimento de la tradicional expresión de autoridad que, durante siglos, había sido la característica fundamental de exteriorizar el poder del soberano sobre sus súbditos. Sin embargo, como afirmaba el mismo autor más adelante, el camino hacia su consagración está lleno de trayectorias zigzagueantes, titubeos y retrocesos, por lo que, aún hoy en día, no se ha logrado su pleno reconocimiento, que es mayor o menor, según la comunidad o modelo de sociedad al que la policía sirve.

Ya en un contexto actual, Recasens i Brunet considera que *“el significado griego de la palabra no tenía gran cosa que ver con lo que hoy en día entendemos por policía. Podría traducirse, eso sí, como las relaciones de los ciudadanos con el estado, la vida pública, la política, la forma de gobierno, el régimen político, etc., pero en ningún caso se halla tal vocablo como designando un cuerpo de policía o una función de vigilancia”*, ampliando este autor su explicación en el sentido que *“nada nos permite dar por sentado que cuando se habla de <policía> todos los interlocutores tengan en su mente*

5 Delamare, N., 1729. *Traité de la Police*. 2ª ed. Amsterdam: s.n., pp. 1 y ss.

6 Galeano, D., 2007. En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal. *Cuestiones de Sociología*, En Memoria Académica(4), pp. 102-108.

7 Barbero Santos, M., 1985. El respeto de los Derechos Humanos: grandeza y servidumbre de la actividad policial. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, p. 27. (Marino Barbero fue Catedrático de Derecho Penal y Magistrado del Tribunal Supremo).

8 Los derechos a los que se refiere están contenidos en el artículo 2 de la Declaración y son: la *libertad*, la *propiedad*, la *seguridad* y la *resistencia a la opresión*, todos ellos considerados naturales e imprescriptibles del hombre.

*el mismo concepto, ya que su uso prolongado y aplicado a diversos ámbitos, funciones y sujetos lo ha convertido en un vocablo «multiuso» que, debido al alto grado de indeterminación y de ambigüedad que presenta, no puede ser tomado en consideración como elemento de trabajo común y sobreentendido»<sup>9</sup>.*

Como puede deducirse de lo hasta ahora dicho, la misma definición del término *policía* da pie a múltiples opiniones e interpretaciones. A continuación, y a modo de ejemplo, se citan diversas opiniones que sobre el concepto *policía* han ofrecido algunos reputados autores que han tratado en profundidad esta materia, todo ello sin entrar a fondo en el análisis del contexto histórico donde se producen por no ser este el objeto del presente artículo:

La noción de *policía*, según explicaba el jurista alemán Mayer en su obra “*Le Droit Administratif Allemand*”<sup>10</sup>, tiene una historia llena de vicisitudes, situando su origen en la época del Renacimiento; la policía en el marco del Estado de Derecho, es la actividad estatal caracterizada por actuar revestida del ejercicio de la autoridad, orientada a defender el “*buen orden de la comunidad*” frente a los problemas que pueden plantear los intereses particulares, todo ello con vista a exigir un comportamiento del individuo ajustado a derecho. Pese a que la formulación de Mayer pudiera parecer justificar cualquier tipo de actuación arbitraria, para dicho autor la actividad de la policía no puede suponer una violación de ordenamiento jurídico vigente, advirtiendo, no obstante, que “*la policía no puede permitir lo que la ley prohíbe, ni prohibir lo que la ley permite*”.

Posteriormente, el italiano Ranelletti<sup>11</sup> rebatiría los planteamientos de Mayer, argumentando que, de aceptarse sus propuestas, las libertades individuales quedarían mermadas considerablemente ante las posibles intromisiones del estado; para este autor, la *policía* es aquella forma de actividad pública, en el marco de la administración interior, que se desarrolla limitando o regulando la actividad de las personas, tanto físicas como jurídica-, pudiendo intervenir por medio de la coacción en caso de necesidad con la finalidad de garantizar al conjunto de la sociedad frente a los daños que pudieran derivarse de la actividad humana, pero siempre bajo la tutela de un orden jurídico establecido por el derecho positivo.

Otro autor, el profesor Garrido Falla<sup>12</sup>, consideraba que “*podemos definir la policía, de modo provisional y sin intentar precisar demasiado, como el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el Derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública*”, para después añadir que “*el concepto de policía toma su significación actual con el advenimiento del Estado de derecho. Supone este régimen la consagración de toda una serie de derechos subjetivos oponibles por el particular frente al Estado,*

9 Recasens i Brunet, A., 2003. La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía. En: Sistema penal y problemas sociales. s.l.: Tirant lo Blanch, pp. 289-290.

10 Mayer, O., 1904. *Le Droit Administratif Allemand. Partie speciale (Police, Finance)*. París: Giard y Briere, pp. 1-21. (Otto Mayer está considerado, junto a Otto Bachof y Hartmut Maurer, una de las tres principales figuras del Derecho administrativo alemán).

11 Ranelletti, O., 1904. La polizia di sicurezza. En: *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*. Milán: Societa Editrice Libreria, p. 279. (Jurista y uno de los más grandes representantes del periodismo científico italiano).

12 Fernando Garrido Falla fue catedrático de Derecho Administrativo y magistrado del Tribunal Constitucional; junto a Eduardo García de Enterría, está considerado como uno de los padres de la Ciencia Jurídica Pública en la España del siglo XX.

los cuales derechos son consecuencia, como decía JELLINEK, de las tres situaciones o status diferentes en que el particular se encuentra con respecto al Estado”<sup>13</sup>.

Tras estas citas bibliográficas, y en consonancia con lo expresado por Nieto, podemos concluir que “el concepto de Policía es, como tantos otros, radicalmente proteico: variable en el tiempo y en el espacio”, insistiendo en la multiplicidad de acepciones del término cuando afirma que “tantos quebraderos de cabeza ha causado, y causa, a los autores que se empeñan en buscar <un> concepto de la Policía, ignorando que ha de ser necesariamente variable, en cuanto que, reflejo de los tiempos, se adapta a ellos, por cumplir una <función>—real e ideológica— distinta en el siglo XVI que en el XVII o en el XX”<sup>14</sup>.

En una reciente publicación, Carreras Espallardo considera que “Policía, es una palabra que no solo en su composición original tiene un significado u otro. Hay que ir más allá, alberga un trasfondo de humanidad, tolerancia, respeto y cuidado por los bienes y la paz común”<sup>15</sup>.

Finalmente, incorporamos la definición que aporta Solores Arroyta, la cual contribuye a esclarecer una orientación que, como prestatarios de una función social, está al servicio de otros fines y valores que afectan a la dimensión axiológica y ontológica de las personas, como son la protección del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad humana:

*“La policía es la institución que soluciona la mayor parte de las situaciones de emergencia, tanto personales como sociales. La policía es la institución que más pronto acude, y a menudo, la última que se va. En ella suelen acabar los casos sin solución, o que son rechazados por otras instituciones sociales. Es pues, el primer y último recurso social”*<sup>16</sup>.

### 3. DEONTOLOGÍA, ÉTICA Y MORAL

Marinoff relata una curiosa anécdota protagonizada por un agente de policía de la ciudad de Nueva York, que dice así:

*[...]“mientras hacía su ronda a solas, encontró por casualidad treinta y cinco mil dólares de dinero blanqueado procedente del tráfico de drogas, se apoderó de ellos... ¡y los presentó como prueba! Los medios de comunicación dieron gran resonancia al caso. Los periodistas se deshicieron en alabanzas ante tamaña honestidad. El alcalde lo recompensó con una medalla a la integridad.*

*A mí la noticia también me alegró (ya hemos oído más que suficiente sobre la corrupción policial) hasta que escuché al agente explicar por qué lo había hecho. Confesó que había pensado quedarse con el dinero, pero luego cayó en la cuenta de que su pensión valía mucho más. Dijo que no quería correr el riesgo de perder su pensión si lo atrapaban <¿Cómo iba a comprometer mi seguridad económica por treinta y cinco mil dólares?> razonó. Esto me hizo pensar. Me pregunté cómo habría reaccionado*

13 Garrido Falla, F., 1953. Las transformaciones del concepto jurídico de Policía Administrativa. *Revista de Administración Pública*, Mayo/Agosto, Issue 11, p. 11. (Según el planteamiento de JENILLEK, la Policía se justifica como una excepción al principio informador del primero de los tres status o situaciones que él propone (*status negativus libertatis*), según el cual la Administración no puede inmiscuirse en la esfera reservada al particular, por lo que, con la Policía, el estado de libertad civil deja de ser un derecho absoluto del ciudadano).

14 Nieto, A., 1976. Algunas precisiones sobre el concepto de Policía. *Revista de Administración Pública*, Sept/Dic, Issue 81, p. 35 y 48.

15 Carreras Espallardo, J. A., 2013. *Cien verdades y una mentira*. Almería: Círculo Rojo, p.46.

16 Solores Arroyta, J. A., 1995. La policía y la seguridad pública como campos de estudio de la sociología y otras ciencias sociales. *Cuadernos de la Guardia Civil*, Issue 13, p. 76.

ese mismo policía si hubiese encontrado un alijo que valiera más que su pensión. De haber seguido con su propio razonamiento, se lo habría apropiado sin pensárselo dos veces.

*Si el alcalde deseaba repartir medallas, en la de este sujeto tendría que haber inscrito “franqueza” en lugar de “integridad”. El agente tuvo al menos la valentía de decir la verdad. No obstante, nunca pondría su razonamiento moral ante mis hijos. Lo que en realidad estaba diciendo era “cumpliré la ley siempre y cuando obtenga más cumpliéndola que quebrantándola”<sup>17</sup>.*

Sirva la narración de esta anécdota para ejemplificar que es necesario e imprescindible que exista una moral o una ética en la policía y en los miembros que la componen, y que tan honrados deben ser los motivos como los actos que se realizan, ya que, como concluye el autor de la narración, *“la integridad supone una lealtad y un compromiso inquebrantables para con unos principios, no un cálculo frío y conveniente”*. Sobre esta falta de rectitud, Aranguren nos recuerda que *“el objeto de la ética no consiste solamente en el estudio del bien moral y de los actos y hábitos buenos, sino también, por su reverso, en el estudio del mal y de los actos y hábitos malos”<sup>18</sup>.*

Con carácter introductorio y para comprender mejor la relación de los conceptos que estamos tratando, citaremos algunas de las interesantes opiniones que diversos y relevantes autores han aportado sobre la noción de los términos Ética, Deontología y Moral.

Para Hortal Alonso, *“«Ética» y «Deontología», referidas al ámbito profesional, son dos palabras que hasta hace poco eran y todavía en algunos contextos son sinónimos intercambiables.[...] Para configurar el buen ejercicio profesional es aconsejable combinar las referencias éticas con las normas deontológicas y, a la vez, situar las normas deontológicas en el horizonte de las aspiraciones éticas”<sup>19</sup>.*

El término deontología suele usarse para designar la *“moral profesional”*, situándola así como una parte de la moral, la *“moral especializada”*. La deontología es un capítulo de la ética general, concretamente la teoría de los deberes, que recoge solo una parte restrictiva de los deberes en general. Cicerón, en su tratado *“Sobre los deberes”*, reflejaba que *“toda investigación sobre el deber es de dos clases: la una se refiere al bien supremo; la otra a las normas por las que pueda regularse la conducta de la vida en todas sus manifestaciones”*. Ya entonces, a mediados del siglo I a. C., mantenía que el asunto de los deberes era un tema comúnmente debatido por todos los filósofos de la época, llegando a afirmar *“¿quién osará llamarse filósofo sin haber dado precepto alguno sobre el deber?”<sup>20</sup>*. Ya en un periodo más cercano a nosotros, en una encuesta efectuada por el Centro de Estudios del Cambio Social sobre la profesionalidad en la sociedad española de 1995, se indicaba que *“la infraestructura o el armazón ético de los profesionales españoles es sólido y ha evolucionado claramente desde una ética del deber a una ética de la responsabilidad”<sup>21</sup>.*

En opinión de Calle, *“un aspecto que atañe a todos aquellos que trabajan directamente con personas, es la deontología, la cual busca la rectitud, actuar de acuerdo a las reglas, lo que se denomina «perfectum officium», es decir, el buen hacer; cuando los efectos de nuestro actuar son sufridos directamente por las personas, es*

17 Marinoff, L., 2009. *Más Platón y menos Prozac*. Barcelona: Zeta, pp. 233-234.

18 Aranguren, J. L. L., 1994. *Ética*. 7ª ed. Madrid: Alianza Editorial Textos, p. 274.

19 Hortal Alonso, A., 2010. *Ética general de las profesiones*. 3ª ed. Bilbao: Desclée De Brouwer, p. 191.

20 Cicerón, M. T., 2002. *Sobre los deberes*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, p. 6-8.

21 Centro de Estudios del Cambio Social, 1996. *Informe España 1995: una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, p. 12.

*indispensable que nuestro obrar esté enmarcado en criterios que lo orienten, que de alguna manera nos conduzcan al obrar bien, a resultados óptimos y al unísono que dignifiquen, den satisfacción a quien lo realiza*<sup>22</sup>.

Según Bentham, pensador inglés y padre del *utilitarismo*, “*la palabra Deontología se deriva de dos vocablos griegos δέον (lo que es conveniente) y λόγος (conocimiento), que es como si dijéramos, el conocimiento de lo que es justo y conveniente. Este término aquí se aplica a la moral, es decir, a aquella parte del dominio de las acciones que no está bajo el imperio de la pública legislación. En cuanto arte es, <lo que es conveniente hacer>, en cuanto a ciencia, <es conocer lo que conviene hacer en toda ocasión>*”<sup>23</sup>. De acuerdo a lo anterior, en palabras de Beristain, “*el Policía debe actuar como persona, es decir, a la luz de los dictados de la deontología, tal como Jeremías Bentham (entre otros), la entiende: como ciencia que conviene hacer, no porque es necesario sino porque se es persona*”<sup>24</sup>.

El arte de *lo que es conveniente hacer* tiene mucho que ver con la ética, y concretamente con la ética profesional. Si la primera, en palabras de Cortina, es “*un tipo de saber de los que pretende orientar la acción humana en un sentido racional*”<sup>25</sup>, la segunda, a juicio de Hortal Alonso, pretende “*orientar las conductas profesionales pero entroncando con el pensamiento ético actual e intentando establecer un diálogo interdisciplinar con los saberes especializados en los que se basa el ejercicio de cada profesión*”<sup>26</sup>; por tal motivo, es necesario que los profesionales conozcan y entiendan la esencia y la práctica de su profesión. Otra opinión autorizada es la de Fernández Fernández<sup>27</sup>, quien considera que para hablar de *ética profesional* habría que poner ambos conceptos y vertebrarlos adecuadamente. Este autor define la *ética profesional*, en cuanto a disciplina teórica, como “*la indagación sistemática acerca de cómo mejorar cualitativamente y elevar el grado de <humanización> de la vida social e individual, mediante el ejercicio de la particular profesión*”, considerando que, desde un sentido práctico, “*debería ofrecer pautas concretas de actuación, valores que habrían de ser potenciados, y principios capaces de iluminar la praxis*”, para el correcto desempeño de la actividad profesional en el contexto social en el que esta se desempeña.

*Conocer lo que conviene hacer en toda ocasión* requiere de la bioética, ya que esta disciplina tiene mucho que decir sobre la toma de decisiones y sobre las cuestiones éticas que se les plantean a los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su quehacer diario vinculado a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas así como garantizar la seguridad ciudadana. La propia *Declaración sobre la Policía*, emitida por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, reconoce que las funciones que desempeña la policía “*se encuentran todavía complicadas porque las reglas que conducen a sus miembros no son definidas con*

22 Calle Ramírez, I., 2005. Un desdichado abnegado. Una reflexión ética a partir del film “Seven”. [En línea] Available at: <http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/poiesis/article/viewFile/467/442> [Último acceso: 12 Febrero 2013].

23 Bentham, J., 1836. *Deontología o Ciencia de la Moral*. Valencia: Librería de Mallén y sobrinos, p. 19.

24 Beristain Ipiña, A., 1984. Ética policial según Naciones Unidas. *Justitia*, abr./jun., Issue 46(125), p. 28.

25 Cortina, A., 1994. Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial. Madrid: Trotta, p. 17.

26 Hortal Alonso, A., 2010. *Ética general de las profesiones*. 3ª ed. Bilbao: Desclée De Brouwer, p. 15.

27 Fernández Fernández, J. L., 1994. La economía como oportunidad y reto de la Ética profesional. En: *Ética de las profesiones*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, p. 91.

*una precisión suficiente*<sup>28</sup>. En este sentido, y siguiendo los planteamientos de Jar Cou-selo<sup>29</sup>, el servicio de policía es una actividad que de una u otra forma afecta a todos los ciudadanos en algún momento de su vida, lo que exige, por encima de cualquier otra consideración, que deba ser capaz de encontrar los criterios, normas o principios que guíen su obrar para asegurar la protección del conjunto de la ciudadanía.

Para Rodríguez-Toubes<sup>30</sup> el significado de *deontología profesional* no tiene un claro consenso, ya que, entre otras cosas, no está del todo claro si consiste en un conjunto de normas jurídicas o morales, o en una mezcla de ambas. Para unificar su concepto propone dos interpretaciones: una derivada de la *ética normativa*, que inquiriere sobre los deberes morales de conducta cuando se ejerce una determinada profesión, y otra derivada de la *ética aplicada*, que indaga sobre las normas morales que afectan de forma particular a los integrantes de esa profesión, guiándose por la razón práctica y no por los convencionalismos o las costumbres que rigen en esa profesión o grupo social donde están integrados.

Con respecto a los términos *deontología* y *ética profesional*, Fernández Fernández acertadamente considera que a menudo se confunden e identifican, pero que en realidad cubren campos semánticos diferentes; a su juicio, el concepto *ética profesional* es más amplio que el de *deontología*, si bien este último se subsume en el primero. Para este autor:

*La «Deontología» es la búsqueda y la puesta en práctica de las reglas morales relacionadas con la propia actividad profesional. Es una especie de precisión de los deberes inherentes a dicha actividad. Por su parte, la «Ética profesional» apunta hacia un aspecto más global, hacia una coordinación más amplia, que redunde en el incremento del «bien común social».*

*[...] La «Ética profesional» supone un ensanchamiento del campo, que sobrepasa lo puramente deontológico, pero que, al inscribirse en el ámbito laboral-profesional, nutre y dota de amplio significado los deberes propios del particular menester productivo»<sup>31</sup>.*

Ya centrados en el ámbito policial, una de las pocas definiciones expuestas por autores españoles acerca del término *deontología policial* la encontramos en Severa Muntaner, según el cual consiste en “*el conjunto de deberes de los policías y sus normas morales o el conjunto de reglas éticas que regulen el comportamiento profesional del policía*”<sup>32</sup>.

Por su parte, en cuanto a los términos “*moral*” y “*ética*”, aseguran Cortina y Martínez que, debido a sus coincidencias etimológicas, aparecen como polisémicos e intercambiables en muchos contextos ciudadanos:

*“A menudo se utiliza la palabra «ética» como sinónimo de lo que anteriormente hemos llamado «la moral», es decir, ese conjunto de principios, normas, preceptos y valores que rigen la vida de los pueblos y de los individuos. La palabra «ética» procede del griego «ethos», que significa originariamente «morada», «lugar en donde vivimos», pero posteriormente pasó a significar «el carácter», el «modo de ser»*

28 Resolución 690 del Consejo de Europa, de 8 mayo de 1.979, relativa a la Declaración sobre la Policía. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Treinta y una sesión ordinaria.

29 Jar Cou-selo, G., 1999. El papel de la Policía en una sociedad democrática. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Enero-Marzo, Issue 85, pp. 199-220.

30 Rodríguez-Toubes Muñiz, J., 2010. Deontología de las Profesiones jurídicas y derechos humanos. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Junio, Issue 20, p. 94.

31 Fernández Fernández, J. L., 1994. La economía como oportunidad y reto de la Ética profesional. En: *Ética de las profesiones*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, pp. 92-93.

32 Severa Muntaner, J. L., 1999. *Ética Policial*. s.l.:Tirant lo Blanch. p. 132.

que una persona o grupo va adquiriendo a lo largo de su vida. Por su parte, el término «moral» procede del latín «mos, moris», que originariamente significa «costumbre», pero que después pasó a significar también «carácter» o «modo de ser». De este modo, «ética» y «moral» confluyen etimológicamente en un significado casi idéntico: todo aquello que se refiere al modo de ser o carácter adquirido como resultado de poner en práctica unas costumbres o hábitos considerados buenos<sup>33</sup>.

El politólogo y sociólogo francés Loubet del Bayle advierte que “la palabra misma de moral casi ha desaparecido del lenguaje de la sociedad contemporánea y basta en una discusión, lanzar contra el interlocutor la sospecha de defender un orden moral para hacerle perder buena parte de su crédito dialéctico”<sup>34</sup>, por lo que para evitar las actuales y coyunturales connotaciones peyorativas que rodean a este término, prefiere hablar de *ética social*. En este sentido, coincidimos con el pensamiento de Ortega en cuanto a que “la moral no es una «performance» suplementaria y lujosa que el hombre añade a su ser para obtener un premio, sino que es el ser mismo del hombre cuando está en su propio quicio y vital eficacia”<sup>35</sup>.

#### 4. BIOÉTICA Y DEONTOLOGÍA

La bioética se ha constituido en las últimas décadas en una nueva rama del saber ético con repercusiones importantes en el ámbito de la persona y la sociedad; como disciplina, mediante un análisis esencialmente interdisciplinario, pretende favorecer la reflexión y el diálogo ante los problemas éticos fundamentales que afectan a la vida del hombre y su entorno social y cultural, estableciendo un puente entre la cultura de la ciencia y la de las humanidades. A juicio de Ramiro García, actualmente “los saberes que vienen a formar parte de lo que llamamos Bioética son múltiples. Por supuesto la ética, pero también la antropología, la sociología, el derecho, la medicina y la biología, la política y la economía... Cada uno de ellos aporta principios y observaciones que entran a formar parte de la ciencia multidisciplinar que constituye hoy la Bioética”<sup>36</sup>. Entre las distintas corrientes existentes en bioética, en este artículo hemos seguido los planteamientos del paradigma *personalista*<sup>37</sup>, que tiene como punto de referencia a la persona, siendo el valor de la vida humana su bien primario y fundamental, así como la fuente de todos los derechos humanos y de todo orden social, respetando las notables aportaciones de otras corrientes, entre otras, la *principalista* y la de *ética de mínimos* o *ética cívica*, etc.

Señalaremos, a continuación, un variado abanico de autores de diversas orientaciones que encaminan y enriquecen el modelo de la bioética personalista y de la defensa de la dignidad humana:

33 Cortina, A. & Martínez, E., 1996. *Ética*. Torrejón de Ardoz (Madrid): Akal, p. 21.

34 Loubet del Bayle, J. L., 1994. Policía, sociedad y los nuevos problemas de relación. *Cuadernos de Trabajo Social*, Issue 7, p. 303.

35 Ortega y Gasset, J., 1966. Por qué he escrito “El hombre a la defensiva”. En: *Obras Completas*. 6 ed. Madrid: Revista de Occidente, p. 72.

36 Ramiro García, F. J., 2005. La construcción de la Bioética a través de los informes y las declaraciones. En: G. M. Tomás y Garrido, ed. *La Bioética: Un compromiso existencial y científico*. Bioética y entramado social. Murcia: Fundación Universitaria San Antonio, p. 13.

37 La bioética personalista supone un tipo de reflexión en la que, sin suprimir las normas, se va mucho más allá; supone no tanto el cumplimiento de una norma, sino una congruencia de vida que no desatiende el elemento esencial de la ética, tal y como se plantea en la tradición aristotélica, es decir, la felicidad, el bien. (En Tomás y Garrido, G. M., 2006. *Cuestiones actuales de bioética*. Navarra: Eunsa, p. 23)

Para Ayllón, la bioética es “*la ciencia, el arte y también la obligación moral de respetar la vida humana.[...] la intuición de una dignidad que debe ser respetada de forma categórica, incondicional*”<sup>38</sup>. Esta opinión se ve complementada con la de Pardo Sáenz, para quien la bioética constituye “*una fuente de principios y normas de comportamiento que iluminan la conciencia y orientan a hacer elecciones siempre respetuosas con la vida y su dignidad*”, siendo el criterio ético fundamental que la regula “*el respeto al ser humano, a sus derechos inalienables, a su bien verdadero e integral: la <dignidad> de la persona*”<sup>39</sup>.

Profundizando en la misma línea de pensamiento, Guerra López afirma que “*la dignidad es un valor elevado y sublime en el que otros valores encuentran su integración. [...] La dignidad supone características peculiares en el sujeto que la porta. [...] la dignidad le pertenece a la persona en todo su ser, con tal grado de intimidad que no es propiamente un elemento <consecutivo> de sus componentes esenciales, sino <constitutivo> de los mismos*”<sup>40</sup>. Finalmente, y superando al autor anterior, culminamos con la afirmación de D’Agostino, cuando asegura que la bioética “*parece no querer, o incluso no poder, adoptar otro lenguaje distinto a la dignidad*”<sup>41</sup>.

La dignidad es un valor específico de la persona. La dignidad de la persona es uno de los más sólidos fundamentos en que se asienta la bioética personalista; su relevancia jurídica aparece reflejada en el artículo 10.1 de la Constitución Española, junto a los derechos inviolables que le son inherentes, al libre desarrollo de la personalidad, y al respeto a la ley y a los derechos de los demás, como «*fundamento del orden político y de la paz social*». De este modo, el respeto de la dignidad humana opera como principio fundamental de la actividad policial a la hora de informar y limitar el comportamiento de los miembros de la policía, de manera que, como mantiene Barbero Santos, “*este respeto, esta función garantizadora de los derechos y libertades individuales constituyen, por una parte, la servidumbre de la actividad policial, en el sentido de ser un valladar, un obstáculo, insuperable a su ejercicio, pero, al mismo tiempo, es también la grandeza de la actividad de la policía, al mostrar que ha muerto el pragmático, el caduco principio, de que el fin justifica los medios*”<sup>42</sup>. Esta afirmación se ve complementada con la línea de pensamiento de Beristain, cuando afirma que “*la policía y sus valores éticos, con la normativa correspondiente, sirven de termómetro para medir el grado de respeto de una comunidad a los derechos humanos*”<sup>43</sup>.

Adentrándonos en el concepto de *derechos humanos*, Fungairiño Bringas afirma que son “*aquellos que el hombre posee por el mero hecho de serlo, de nacer, y que son inseparables de su dignidad, son inherentes a la persona y se proclaman como sagrados, inalienables, e imprescriptibles, por encima y fuera del alcance de cualquier*

38 Ayllón, J.R., 2005. Bioética y conciencia moral. En: G. M. Tomás y Garrido, ed. La Bioética: un compromiso existencial y científico I. Fundamentos y reflexiones. Murcia: Fundación Universitaria San Antonio, p. 61.

39 Pardo Sáenz, J. M., 2004. *Bioética práctica al alcance de todos*. Madrid: Ediciones Rialp, p. 16.

40 Guerra López, R., 2007. La persona es fin y no medio. El fundamento normativo de la bioética personalista. En: G. M. Tomás y Garrido & E. M. Postigo Solana, edits. *Bioética personalista: ciencia y controversias*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, p. 55.

41 D’Agostino, F., 2003. *Bioética. Estudios de filosofía del Derecho*. Madrid: Eunsa, p.60.

42 Barbero Santos, M., 1985. El respeto de los Derechos Humanos: grandeza y servidumbre de la actividad policial. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, p. 34.

43 Beristain Ipiña, A., 1984. Ética policial según Naciones Unidas. *Justitia*, abr./jun., Issue 46(125), p. 22.

*poder político*<sup>44</sup>. En este sentido, Rodríguez-Toubes matiza que “*derechos humanos y dignidad humana son dos caras de la misma moneda, y ambas nociones requieren una fundamentación conjunta. Decir que los derechos humanos se basan en la dignidad humana no es más claro ni más informativo que decir que los seres humanos tenemos una dignidad especial como titulares de derechos intrínsecos a nuestra naturaleza humana*”<sup>45</sup>. Como venimos manteniendo, el principio de la dignidad humana se fundamenta en la igualdad de los seres humanos en cuanto a sus derechos, ya sea frente al estado o frente a la sociedad misma; dicho principio fue planteado por Kant en la segunda formulación de su imperativo categórico, otorgando al hombre un valor absoluto al considerarlo como *fin en sí*:

“*Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio*”<sup>46</sup>.

Como recuerda Peces-Barba, “*se puede decir con Kant que la dignidad humana no tiene precio y supone considerar a las personas como un fin en sí*”<sup>47</sup>. En la ética de Kant la persona tiene valor y dignidad, por lo que tomar al ser humano como medio y no como fin puede considerarse algo profundamente inmoral; esta afirmación es defendida prácticamente por todas las éticas actuales, constituyendo el fundamento de la idea de dignidad humana y, a su vez, cimiento de los derechos humanos; la dignidad humana es un valor moral, como hemos destacado, jurídicamente relevante, que poseemos las personas por nuestra condición de fines. Precisamente, el considerar a las personas como “*alguien*” y no como “*algo*” aleja cualquier pretensión de instrumentalizarlas como “*cosa*”.

El reconocimiento de la dignidad humana es, sin embargo y a día de hoy, una apreciación ontológica y antropológica que, lejos de conciliar pareceres, sigue siendo una fuente de controversias, dado que no todo el mundo está dispuesto a atender que la dignidad humana está presente en todos y cada uno de nosotros en su corporalidad. El reconocer siempre a la persona como un ser humano digno tiene un basamento antropológico cuya clave está en el análisis que se hace de la corporalidad humana, en el que podemos diferenciar claramente dos realidades o dimensiones, lo *corporal* y lo *espiritual*, que conforman una *unidad sustancial*, tal como mantiene la tradición aristotélico-tomista. Esta concepción de la persona se completa, como afirma Cayuela “*con el personalismo contemporáneo que en sus versiones más realistas indica que el hombre es, además, dependiente y vinculado: ¿de qué? Dependiente de la naturaleza y de las otras personas y vinculado al mundo, a la naturaleza y a los otros*”<sup>48</sup>.

Desde estas consideraciones, autores como Jonas, Spaemann ó Wojtyla, aportan una visión integradora e integral del ser humano, en la que coincide la bioética *personalista*, donde la persona tiene un valor intrínseco de principio a fin (*dignidad*

44 Fungairiño Bringas, E., 1999. Notas sobre la protección judicial de los Derechos Humanos. Cuadernos de la Guardia Civil, Issue 21, p. 61.

45 Rodríguez-Toubes Muñiz, J., 2010. Deontología de las Profesiones jurídicas y derechos humanos. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Junio, Issue 20, p. 101 .

46 Kant, E., 1977. *Fundamentación metafísica de las costumbres*. 5ª ed. Madrid: Espasa-Calpe, p. 84.

47 Peces-Barba Martínez, G., 1999. La declaración Universal y las funciones de los Derechos. Cuadernos de la Guardia Civil, Issue XXI, p. 56.

48 Cayuela Cayuela, A., 2007. La corporalidad humana y la bioética. En: G. M. Tomás y Garrido & M. E. Postigo Solana, edits. *Bioética personalista: ciencia y controversias*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, pp. 71-76 .

*ontológica*) que no puede reducirse por ningún motivo ni en ninguna circunstancia; este valor confiere a la persona una *dignidad moral* cuyo reconocimiento le otorga la debida defensa y protección legal del bien de la vida humana<sup>49</sup>.

El Preámbulo de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* expresa que el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de los miembros de la familia humana son la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Dicha *Declaración Universal*, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, heredera de la francesa *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, compendia los valores que pueden hacer posible una convivencia pacífica de las personas en el mundo. Según Peces-Barba la Declaración de 1948 “es la síntesis consensuada, no sin esfuerzo, de esa tradición humanista que centra al hombre en el mundo y lo convierte en el centro del mundo, y que recorre los mejores perfiles de la modernidad que arrancan en el Renacimiento y que los concretan con la ilustración y los dos últimos siglos”<sup>50</sup>.

A este respecto, asegura Fernández Ruiz-Gálvez que “existe un acuerdo generalizado en lo que respecta a considerar que las raíces filosóficas de los derechos humanos se remontan y se hallan íntimamente ligadas a los avatares históricos del pensamiento humanista, entendiéndose por tal aquel que afirma la dignidad humana, la dignidad de todo ser humano por el mero hecho de serlo, con independencia de cualquier otra circunstancia”<sup>51</sup>; profundizando en esta línea, afirma López Guzmán que “el personalismo ha influido en acontecimientos tan relevantes y trascendentales como la Declaración de la ONU sobre Derechos Humanos”<sup>52</sup>.

Retomando nuevamente el argumento de Peces-Barba<sup>53</sup>, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* consiste en un referente moral que sintetiza los valores que hacen posible una convivencia pacífica y civilizada, y que la función principal de los derechos fundamentales en la sociedad moderna reside en “orientar la organización de la sociedad, y principalmente del Derecho, como sistema de organización social, de acuerdo con la dignidad de la persona, para que se puedan realizar los contenidos que identifican esa dignidad [...] los elementos de esa dignidad son la capacidad de elección, de razonar y de construir conceptos generales, de comunicar y de decidir sobre sus fines últimos, sobre su moralidad y sobre su idea de salvación.”; para este autor, la importancia de esta función radica en su idoneidad para identificar el concepto “derechos humanos” y para recoger todas las dimensiones de su contenido, toda vez que “la moralidad pública que denominamos <derechos humanos> actúa en la perspectiva ética como una pretensión moral y, si se incorpora al Derecho positivo, como un derecho fundamental. Por tanto, se puede hablar de la función de los derechos humanos como moralidad, y de su función como derechos”.

49 Ob. cit., p. 85.

50 Peces-Barba Martínez, G., 1999. La declaración Universal y las funciones de los Derechos. *Cuadernos de la Guardia Civil*, Issue 21, p. 59.

51 Fernández Ruiz-Gálvez, M. E., 1999. Derechos Humanos: del universalismo abstracto a la universalidad concreta. *Persona y Derecho. Estudios en homenaje al Prof. Javier Hervada (II)*, Issue 41, p. 58.

52 López Guzmán, J., 2013. La Bioética personalista en los planes de estudio universitarios. *Cuadernos de Bioética*, Enero/Abril, XXIV(80), p. 84.

53 Peces-Barba Martínez, G., 1999. La declaración Universal y las funciones de los Derechos. *Cuadernos de la Guardia Civil*, Issue XXI, p. 55-56.

Desde otro punto de vista, Ayllón considera que la relativización de la ética afecta de lleno también a la bioética, por cuanto *“la invocación universal a los derechos humanos, seguida de cerca por su universal incumplimiento, es una prueba irrefutable de que el hombre, por una parte, sabe perfectamente lo que debe hacer, y por otra, tiene la libertad suficiente para no hacerlo. Esa es la condición humana. Y ese nuestro problema”*<sup>54</sup>.

En otro orden de cosas, Villagómez Cebrián advierte que los límites de la actividad policial están en *“el escrupuloso respeto a la dignidad humana, de esta manera, adquiere categoría de <lex generalis> en relación con el conjunto de derechos fundamentales y libertades públicas, condicionando cualquier acción policial, por muy extremas que hayan de ser sus manifestaciones”*<sup>55</sup>. En el apartado primero del artículo 104 de la Constitución Española, se encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la singular misión de *“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*; con referencia al mismo, afirma Crespo Hellín que:

*“La actividad cotidiana de los policías incide sobre los derechos y libertades de los ciudadanos y de una manera directa sobre su libertad, integridad y seguridad.*

*El Policía actúa sobre estos derechos de forma directa, sin intermediarios y al margen de vigías que controlen su proceder. El ciudadano bajo sospecha de estar implicado en un hecho definido como delito, en esos primeros momentos de la actuación policial, solo está protegido por el respeto del agente a la legalidad y sus sentimientos democráticos”*<sup>56</sup>.

Es precisamente en el marco de esa actividad cotidiana, en el que los miembros de las distintas policías interactúan con los ciudadanos *“sin intermediarios y al margen de vigías que controlen su proceder”*, donde el papel de la bioética adquiere su plenitud, puesto que los *códigos deontológicos “sirven como expresión general de valores morales característicos de la profesión, aunque esta misma generalidad los hace prácticamente inservibles en multitud de conflictos puntuales”*<sup>57</sup>.

Con todo, hoy en día la labor de la policía no se limita a cometidos exclusivos de mantenimiento de la seguridad ciudadana, sino que la mayor parte de sus tareas están dedicadas a funciones serviciales o asistenciales. En un estudio realizado por Martín Fernández, éste señala que *“en las 562 tareas que realiza el policía uniformado de base, predominan las relacionadas con la convivencia y la calidad de vida en general. La nuestra es una sociedad de conflicto en la que se ha de mantener un delicado equilibrio entre situaciones antagónicas. La policía recoge la mayoría de las contradicciones sociales. [...] Cuando la policía interviene es generalmente en situación de conflicto. Se le pide que aparte de nuestra vista todo aquello de presencia molesta o incomoda”*<sup>58</sup>.

Como apunta Hortal Alonso, la *deontología profesional* se ocupa, ante todo, de deberes y obligaciones, buscando formular un conjunto de normas exigibles a todos aquellos que ejercen una misma profesión. En este sentido, coincidimos con el autor

54 Ayllón, J.R., 2003. Bioética, pluralismo y relativismo. *Cuadernos de Bioética*, 14(51-52), p. 212.

55 Villagómez Cebrián, A. J., 1997. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: Del orden público a la seguridad ciudadana. La caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional*. Oleiros(A Coruña): Ara Solís, p. 164.

56 Crespo Hellín, F., 1992. El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades. *Revista de Derecho Político*, Issue 37, p. 123.

57 Centro de Estudios del Cambio Social, 1996. *Informe España 1995: una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, p. 10.

58 Martín Fernández, M., 1990. *La profesión de policía*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, p. 179.

cuando indica que “*sin la perspectiva ética, la deontología se queda sin su horizonte de referencia. No acaba de quedar claro el sentido y el por qué de las normas deontológicas; no se ve claro hacia dónde apuntan, qué clase de bien tratan de conseguir. La deontología exige actuaciones. La ética propone también y exige motivaciones*”<sup>59</sup>.

Considera Cerdá Olmedo, sin embargo, que “*la Bioética como disciplina no se identifica con la Deontología clásica, ni discurre al modo de las éticas tradicionales de orientación religiosa o metafísica, sino que pone a punto métodos válidos para el análisis de casos y toma de decisiones racionales y respetuosas en las que coexistan valores éticos contrapuestos, o simplemente, diferentes*”<sup>60</sup>. En la misma línea, tampoco considera Tomás y Garrido<sup>61</sup> que resulte sencillo disponer de un protocolo universal de trasfondo bioético para la correcta toma de decisiones en los diversos campos profesionales, ni tan siquiera para la resolución de cuestiones en la vida práctica y ordinaria; lo que sí considera posible es que toda valoración de tipo ético debe hacerse a la luz de un determinado sistema de referencia; la bioética, desde su perspectiva pluridisciplinar, puede articular una respuesta argumentada en base al conocimiento de la situación y comprensión del contexto en donde la acción se desarrolla. Para ello, la respuesta o toma de decisiones consistirá en una estrategia en la que se valorarán dos supuestos: *el contenido de la decisión* (para decidir hay que conocer y saber qué se decide), y *el procedimiento o modo de tomar la decisión* (basado en el arte del diálogo, la tolerancia y el respeto a las opiniones).

Como colofón y siguiendo la propuesta de la misma autora, quien asegura que “*el temple bioético abre un reto de confianza en el hombre del siglo XXI, en su capacidad para la humildad intelectual y moral, en su capacidad para la tolerancia y en la flexibilidad e incluso para su habilidad negociadora*”<sup>62</sup>, para el caso de la deontología policial, la respuesta o toma de decisiones puede articularse del siguiente modo:

- *Criterio profesional*: compuesto por el buen hacer creativo y honesto del policía.
- *Análisis jurídico adecuado*: estamos trabajando con personas, sujetos de derechos y obligaciones; como ya se ha citado en anteriores páginas, es el valor de la persona humana la fuente de todos los derechos humanos y de todo orden social.
- *Planteamientos bioéticos*: basados en un estudio profundo y conjunto de las perspectivas de las distintas corrientes bioéticas.
- *Experiencia antropológica y social*: consistente en comprender y saber respetar en los otros nuestras inquietudes y desalientos.

59 Hortal Alonso, A., 1994. Planteamiento de una ética profesional. En: *Ética de las profesiones*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, p. 57.

60 Cerdá Olmedo, G., 2005. Los comités de ética asistencial: historia, realidad y perspectivas de futuro. En: G. M. Tomás y Garrido, ed. *La Bioética: Un compromiso existencial y científico. Bioética y entramado social*. Murcia: Fundación Universitaria San Antonio, p. 171.

61 Tomás y Garrido, G. M., 2005. La toma de decisiones en los dilemas bioéticos. En: G. M. Tomás y Garrido, ed. *La Bioética: un compromiso existencial y científico. Fundamentación y reflexiones*. 1ª ed. Murcia: Fundación Universitaria San Antonio, pp. 177-197.

62 Tomás y Garrido, G. M., 2006. *Cuestiones actuales de bioética*. Navarra: Eunsa, p. 14.

## 5. CONCLUSIONES

La actuación policial debe realizarse dentro del marco del principio de legalidad y siempre en el contexto de un estado social y democrático de derecho como nos impone la Constitución; sin embargo, en la práctica diaria los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ven obligados a tomar decisiones para resolver situaciones de conflicto usando su poder discrecional para adaptar y conciliar las normas legales a la realidad del momento, lo que en muchas ocasiones les supone un verdadero dilema ético.

Por su indudable papel en lo que se refiere a las relaciones intersubjetivas de trascendencia social, la bioética busca aportar o promover soluciones ante situaciones de conflicto. La bioética personalista, desde su perspectiva pluridisciplinar, puede articular una respuesta adecuada, en base a ese conocimiento de la situación real y del contexto social donde la acción se desarrolla, que los conduzca a obrar bien y a obtener un resultado óptimo, dignificando con ello tanto al profesional que lo realiza como a la profesión que representan.

(El contenido del presente artículo está basado en la tesis doctoral del autor, titulada “Contribución al estudio de la Deontología profesional en los Cuerpos de Policía Local de la Región de Murcia y perspectivas para el Siglo XXI”)

Fecha de recepción: 02/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# AL-SHABAB

## CLAVES PARA EL ANÁLISIS INTERNO

JORGE COMINS MARTÍNEZ

ANALISTA EN ASUNTOS DIPLOMÁTICOS, RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD

### RESUMEN

Según las Naciones Unidas, Al-Shabab representa la principal amenaza para la paz y la seguridad de Somalia y del Cuerno de África. Partiendo de este presupuesto, el presente análisis recorre las variables internas más relevantes de este grupo extremista, protagonista de un escenario político y de seguridad extremadamente volátil que —con intermitencia en cuanto a su intensidad— viene desarrollándose desde comienzos de la década de los noventa. En concreto, se examina el origen y los fundamentos doctrinales de esta insurgencia islamo-terrorista, su composición y liderazgo, las fuentes de financiación, sus medios propagandísticos y las principales líneas de su planteamiento estratégico y evolución reciente sobre el terreno.

*Palabras Clave:* Al-Shabab, Al-Ittihad Al-Islami, Somalia, terrorismo yihadista, Cuerno de África.

### ABSTRACT

According to the United Nations, Al-Shabab represents the major threat to peace and security for Somalia and the Horn of Africa. Based on this principle, the present analysis covers the most relevant internal variables of this extremist group. It has a leading role within an extremely volatile political and security context —marked by its intermittent intensity, which has been developing since the early nineties. In particular, I examine the origin and doctrinal foundations of this Islamic-terrorist insurgency, its composition and leadership, its funding sources, its propaganda, the main lines of its strategic approach and the recent developments in the field.

*Keywords:* Al-Shabab, Al-Ittihad Al-Islami, Somalia, jihadi terrorism, Horn of Africa.

## 1. INTRODUCCIÓN

La organización Harakat Al-Shabab Al-Muyahidín ('Movimiento de los Jóvenes Muyahidines'), comúnmente conocida como Al-Shabab, representa la mayor amenaza para la paz y la seguridad en Somalia y el Cuerno de África. Así lo dictamina el denominado Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea en el último informe oficial que, con carácter anual, se eleva al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para su examen.

Por lo que a su naturaleza se refiere, Al-Shabab presenta un carácter híbrido. Pues entre sus rasgos definitorios se encuentran, en primer lugar, los de una insurgencia de carácter islamista radical, en tanto que pretende una alteración sustancial del or-

den político y social somalí para sustituirlo por un régimen estrictamente teocrático, basado en la interpretación más retrógrada del islam. Por añadidura, se trata de una disputa de la legitimidad gubernamental que tiene lugar «de manera organizada y prolongada en el tiempo [...] en un determinado territorio, mediante una estrategia efectiva de movilización social y con un empleo intenso de la fuerza» (García Guindo, 2013, p. 222). En segundo lugar, es precisamente este vigoroso uso de la violencia a través de acciones terroristas y sus constatables vínculos con la agenda yihadista global de Al-Qaeda, los que confieren a Al-Shabab su esencia como organización terrorista; y, asimismo, determinan su inclusión en la *lista negra* confeccionada por el Departamento de Estado de EE.UU. Y en tercer y último lugar, debe resaltarse su faceta de movimiento de resistencia frente a la ocupación extranjera; aunque, eso sí, venido a menos desde la retirada militar de Etiopía en 2009. De ahí que, en la actualidad, la narrativa del grupo se focalice en denunciar la presencia de las tropas de la Unión Africana (AMISOM). Por lo demás, podría agregarse una cuarta arista que pone el acento en la condición de Al-Shabab como red social islámica de carácter asistencialista, en términos parecidos a las edificadas por Hezbolá.

En cualquier caso, el objeto del presente análisis no es llevar a cabo un recuento de hechos ordenados en el tiempo, sino examinar las claves internas más significativas de Al-Shabab en su calidad de grupo militante de ideología radical islamista y carácter violento; y como actor protagonista de un conflicto que se inserta en un contexto político y de seguridad, tanto local como regional, duradero y excesivamente inestable. Para ello, se ha recurrido a una combinación de análisis cualitativo y cuantitativo. En este último aspecto, es conveniente señalar que, a falta de citación concreta, debe entenderse que los datos proceden de la *Global Terrorism Database* (Base de Datos sobre Terrorismo Global) de START/University of Maryland, fuente abierta que recoge una amplia y sistematizada información sobre incidentes terroristas en el mundo desde 1970.

## 2. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DOCTRINALES

Situar el nacimiento de Al-Shabab es una tarea bastante más enrevesada de lo que a priori pueda parecer. De hecho, así lo reconocía hace unos años el prestigioso International Crisis Group (2008, p. 11) al apuntar, en uno de sus detallados informes, dos supuestos orígenes que en realidad concuerdan en sus aspectos sustanciales, salvo en lo relativo a fechas y protagonistas. En concreto, mientras una de las posibilidades sugería la creación de Al-Shabab por el líder islamista Hassan Dahir Aweys<sup>1</sup> en 1998 —como unidad militar de élite en el seno de la Unión de Tribunales Islámicos (UTI)<sup>2</sup>—, la otra versión sostenía que su aparición en la escena somalí se remonta hasta 2006, en el marco organizativo de una célula especial de la UTI para

1 Excoronel del ejército somalí y jefe de la facción militar de al-Ittihad al-Islami ('Unión Islámica').

2 La ausencia de una autoridad gubernamental efectiva tras la deposición de Siyad Barre en 1991 hizo que la continuidad somalí estuviera marcada por la proliferación de centros de poder locales. Con criterios de organización apoyados en el clan y bajo la forma de tribunales islámicos, estos consiguieron imponer un cierto orden social basado en la sharia ('ley islámica') en varios distritos de Mogadiscio a partir de 1994. Conviene señalar que su concepción inicial no estaba guiada por una agenda islamista particularmente programática, sino que su principal objetivo consistía en la provisión de seguridad pública mediante el combate contra el bandidaje y la criminalidad.

la ejecución de su *guerra sucia*<sup>3</sup>; aunque, en este caso, a iniciativa de Aden Hashi Farah Ayro, protegido del anterior.

## 2.1. LA INFLUENCIA DE AL-ITTIHAD AL-ISLAMI

Con todo, nadie duda de que las raíces de Al-Shabab hay que buscarlas en Al-Ittihad Al-Islami (AIAI), organización islamista fundada por somalíes educados en Oriente Próximo bajo la órbita del wahabismo y cuyos rasgos principales se recogen de manera bastante precisa por el Departamento de Estado de EE.UU. en el *Country Reports on Terrorism 2005*:

*Grupo extremista somalí formado en los ochenta que alcanzó su punto álgido a comienzos de los años 90 y fracasó en su objetivo de establecer un emirato salafista en Somalia. Su declive fue constante tras la caída de Siyad Barre en 1991 y el subsiguiente desplome de Somalia en medio de una situación de anarquía. AIAI no estaba cohesionada internamente, carecía de un liderazgo central y sufría divisiones entre sus facciones (US Department of State, 2006, p. 230).*

Al-Shabab se muestra, al menos en cuanto a doctrina y tensiones internas, como el digno heredero de Al-Ittihad Al-Islami. También lo es por lo que se refiere a las cuestiones tácticas porque, al igual que su precursora<sup>4</sup>, el ‘Movimiento de los Jóvenes Muyahidines’ ha tratado de ganarse los corazones y las mentes de los somalíes mediante una efectiva combinación de conquistas territoriales y provisión de servicios básicos a la comunidad, fundamentalmente en los ámbitos de la salud y la educación (Dagne, 2011, p. 24).

Otro elemento que Al-Shabab ha heredado de Al-Ittihad Al-Islami es su relación con Al-Qaeda, lo que tuvo lugar a partir del traslado de esta última a Sudán en 1992. Se han encontrado indicios sobre presuntos contactos entre ambos grupos en 1993, así como pruebas que demuestran el envío, por parte de Abu Hafs al-Masri —uno de los jefes militares de Al-Qaeda— de cuatro instructores a Somalia para formar a los operativos de AIAI en tácticas de guerrilla y armamento. De todos modos, se desconoce el alcance de dicha cooperación y no es posible afirmar con seguridad que esta obedeciera a un intenso grado de afiliación ideológica. Otra opción es que estuviera guiada por razones prácticas, dimanantes de la necesidad de mejorar las capacidades de la milicia somalí (Vidino, Pantucci y Kohlmann, 2010, pp. 218-219). Menos discutible es, sin embargo, la continuidad de unos vínculos que pervivieron en los campos de entrenamiento de Afganistán a partir de 1996. Pues hasta allí viajaron varios comandantes militares de AIAI para adiestrarse junto a los integrantes de la red liderada por Osama bin Laden.

## 2.2. LA INTERVENCIÓN MILITAR DE ETIOPÍA Y EL ASCENSO DE AL-SHABAB

Sin duda, uno de los factores determinantes —si no el más importante— en la consolidación de Al-Shabab fue la intervención de Etiopía para frenar la rápida expansión

3 Es decir, para el asesinato de políticos y oficiales de la seguridad del Gobierno Federal de Transición (GFT) en represalia por la eliminación de miembros de la Unión de Tribunales Islámicos.

4 La conquista de Luq, en la región de Gedo, se convirtió en el «primer gran modelo de gestión islámica» desarrollado por AIAI. Ver Gutiérrez de Terán, I. (2007). El islam en Somalia y la lucha contra el terrorismo, *Política Exterior*, 117, pp. 98-110.

de la UTI en 2006<sup>5</sup>. En principio, la solución militar se mostró útil para contrarrestar el posible colapso del Gobierno Federal de Transición (GFT), instalado en Baioda y cercado por las milicias islamistas. En poco tiempo, el ejército etíope recuperó Mogadiscio y otras partes del territorio somalí para el GFT al tiempo que diezmaba la Unión de Tribunales Islámicos hasta la práctica eliminación de todas sus facciones y forzaba la huida de algunos de sus líderes más destacados<sup>6</sup>. Con la excepción de Al-Shabab, que aprovechó la intervención extranjera para granjearse el apoyo local, en forma activa y/o pasiva, y atraer voluntarios para la causa contra el invasor y enemigo histórico. En ese contexto, favorable a sus intereses de reclutamiento, la milicia islamista cerraba su etapa como actor relativamente menor y dependiente de la UTI para convertirse en la columna vertebral de la resistencia y levantarse como el grupo armado más poderoso de Somalia (Wise, 2011, pp. 4-5).

En consecuencia, la presencia de las tropas etíopes —que se prolongaría hasta enero de 2009— no solo fue inoperante para acabar con el germen del radicalismo islámico, sino que además terminó por atizar el efecto contrario: la sacralización del conflicto somalí. Es decir, el «proceso a través del cual la religión o, en muchos casos, una interpretación militante de esta, pasa de ser un factor irrelevante o secundario en el arranque de un conflicto a moldear las visiones, acciones y metas de uno o más actores clave» (Vidino, Pantucci y Kohlmann, 2010, p. 217). Un resultado que se debe, en primer lugar, a la alteración de equilibrios derivada la emergencia de Al-Shabab y, en segundo, a su creciente radicalización y cooperación con Al-Qaeda, tras percatarse de que sus objetivos nacionalistas eran inalcanzables a corto plazo (Sjah, 2014, pp. 35-45).

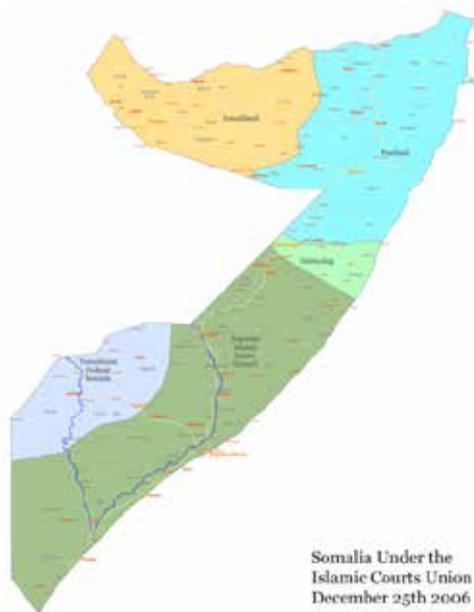


Imagen 1. Zonas de control e influencia de la Unión de Tribunales Islámicos en diciembre de 2006. Fuente: AEI Critical Threats.

- 5 A finales de noviembre su dominio no solo se había extendido sobre la totalidad de Mogadiscio. También se esparcía por diversos territorios al norte y al sur de la capital somalí, con inclusión de ciudades tan importantes como Johwar y Kismayo.
- 6 Tal fue el caso, por ejemplo, del moderado Sharif Seij Ahmed, presidente del Comité Ejecutivo del Consejo Somalí de Tribunales Islámicos (otra denominación de la UTI), quien se refugió en Kenia.

### 2.3. BASES IDEOLÓGICAS Y OBJETIVOS

En los fundamentos ideológicos de Al-Shabab se combinan los presupuestos del nacionalismo étnico con los planteamientos elementales del yihadismo global. El primer elemento de esta ecuación tiene un fuerte componente anticolonialista y se traduce, por un lado, en una narrativa que se centra en el rechazo de la influencia extranjera, considerada opresiva, así como en la voluntad de encontrar soluciones autóctonas a los problemas somalíes; y, por otro, persigue la unificación, bajo el estandarte de un califato islámico, de la Somalia histórica o *Gran Somalia*. Este reclamo incluye todos los territorios de influencia cultural somalí repartidos por el Cuerno de África. Es decir, las actuales Somalia y Somalilandia, parte de Yibuti, las regiones de Ogadén y Hud en Etiopía, y la Región Federal del Norte en Kenia. En términos simbólicos, estas cinco partes coinciden con cada una de las puntas de la estrella blanca sobre fondo azul que ondea en la bandera de Somalia.



Imagen 2. Población somalí en el Cuerno de África. Fuente: Wikimedia Commons.

Ahora bien, lo que diferencia doctrinalmente a Al-Shabab de otros islamismos nacionalistas somalíes —por ejemplo, Hizbul Islam<sup>7</sup> ('Partido Islámico')— es la incorporación de las proposiciones yihadistas más radicales, que se plasman en una agenda con alcance transnacional. De hecho, este grupo terrorista se ve a sí mismo como una especie de paladín regional contra infieles y apóstatas de la religión islámica. Y su enfoque del conflicto somalí se hace conforme a la clásica distinción entre la lucha contra el *enemigo cercano* —el Gobierno Federal de Somalia (GFS), los *cruzados africanos*

7 Acerca de este grupo y su simbiótica —a la vez que complicada— relación con Al-Shabab, véase el sucinto perfil elaborado por la Universidad de Stanford, disponible en el siguiente enlace: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/113>.

de Etiopía, Kenia y AMISOM, e incluso Europa<sup>8</sup>— y el *enemigo lejano* estadounidense. En relación a este último aspecto, parece que no se han olvidado ni las escenas de la batalla de Mogadiscio en 1993, ni el hecho de que Washington apoyara públicamente y sin reparos la ocupación etíope de Somalia; incluso militarmente, mediante un ataque con misiles dirigido contra líderes de la UTI en enero de 2007 (Bruton, 2010, p. 9).

En definitiva, Al-Shabab trata de legitimarse y de alinear su causa con la de otros escenarios de la yihad global en los que Al-Qaeda justifica su presencia. Y lo hace mediante una lectura intencionadamente reduccionista del complejo laberinto somalí. El carácter engañoso de esta artimaña se hace incluso más evidente al observar que, pese a la llamada de un discurso salafista-yihadista como factor aglutinador y de legitimidad, este grupo extremista se mantiene fiel a las normas y dinámicas propias de los clanes que lo componen (International Crisis Group, 2014, p. 13). Es más: una proporción de sus reclutamientos responde a cierta actitud revanchista y de empoderamiento con connotaciones tribales (Botha y Abdile, 2014, p. 6).

### 3. ANÁLISIS INTERNO: ORGANIZACIÓN Y ESTRATEGIAS

#### 3.1. LIDERAZGO Y ESTRUCTURA

Según el Grupo de Supervisión de las Naciones Unidas para Somalia<sup>9</sup>, Al-Shabab se caracteriza por la centralización de las decisiones y la descentralización de sus capacidades operacionales. En este engranaje se diferencia una estructura oficial —de la que forman parte la *shura* y el aparato militar— de otra que actúa de manera más subrepticia, conocida como *Amniyat*, encargada de llevar a cabo las actividades encubiertas (Naciones Unidas, 2013, p. 56).

El Consejo Consultivo o *shura* reúne a las principales figuras del movimiento yihadista somalí en una especie de asamblea política. En los últimos años, su funcionamiento como órgano colegiado de decisión se ha alterado a causa de una creciente desconfianza y de la irrupción de disensiones internas, generadas a partir de 2012 en torno al liderazgo supuestamente autoritario de Ahmed Godane (Mujtar Abu al-Zubair). Algo que, como sostienen los informes oficiales de las Naciones Unidas, no parece haber afectado a la capacidad operativa de Al-Shabab.

A nivel interno, en cambio, tales disputas se han traducido en una importante depuración de los cuadros de mando, seguida de la desertión de figuras clave. En este contexto, es inevitable subrayar los asesinatos de uno de los fundadores de Al-Shabab, Ibrahim Haji Jama (Ibrahim al-Afgani), y de Omar Hammami (Abu Mansur al-Ameriki), su principal y más mediático combatiente extranjero. Se da por hecho que fue Godane

8 Un hecho remarcable son las declaraciones de Al-Shabab en relación a los atentados de París, según las cuales se anima «a todos los musulmanes [...] que viven en Europa, a seguir los pasos de sus hermanos», en referencia a Saïd y Chérif Kuachi, autores materiales de los ataques contra el semanario Charlie Hebdo. Ver Europa Press (2015, 21 de enero). Al Shabaab elogia los atentados de París y anima a los musulmanes de Europa a emular a sus hermanos, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-shabaab-elogia-atentados-paris-anima-musulmanes-europa-emular-hermanos-20150121165528.html>.

9 Establecido con base jurídica en las resoluciones 751 (1992) y 1907 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

quien orquestó sendas acciones en 2013 para atajar la deriva disidente y la cascada de críticas públicas de las que también habían participado otros líderes históricos como Mujtar Robow y Hassan Dahir Aweys<sup>10</sup>. Este último, por cierto, se entregaría a las autoridades somalíes tres días después de la muerte de al-Afgani (20 de junio de 2013), probablemente acuciado por el temor de correr la misma suerte que su correligionario, pero también con la mirada puesta en la oportunidad de sumarse al proceso político.

El 5 de septiembre de 2014, apenas un año después de la purga mencionada, el Pentágono confirmaba la muerte de Godane tras ser alcanzado por un ataque aéreo estadounidense. Como consecuencia de ello, el liderazgo de Al-Shabab ha pasado a manos de uno de sus lugartenientes, hombre de confianza y representante de la *línea dura* dentro de su círculo más íntimo: Ahmad Umar (Abu Ubaidah). El nuevo 'emir' pertenece al mismo clan que su predecesor (Dir) y viene de ostentar la jefatura del *Amniyat* (Neese, 2014). Según publica Naciones Unidas (2014, p. 16), en la elección de Abu Ubaidah se han observado indicios de un faccionalismo creciente.

Sin embargo, no se dan detalles sobre de la naturaleza de tales desavenencias, que bien podrían deberse a rivalidades entre clanes o referirse a discrepancias sobre las prioridades de la agenda terrorista. Tampoco puede descartarse que parte de esa discordia tenga su origen en una competición entre clientelismos dentro de Al-Shabab; una línea argumentativa que se sigue a partir de dos premisas básicas: la inmediata reiteración del compromiso con Al-Qaeda Central por parte de Abu Ubaidah, hecha pública el 6 de septiembre de 2014, y la existencia de potenciales juramentos de fidelidad de algunos comandantes de Al-Shabab hacia Daesh (Naciones Unidas, 2014, p. 17). Si esta hipótesis se demuestra correcta, estaríamos presenciando los primeros efectos de una fragmentación en el liderazgo del yihadismo global (Díez Alcalde, 2015, p. 3) en Somalia, tras los casos de Egipto, Libia, Túnez y Argelia.

En cualquier caso, parece claro que el liderazgo de Abu Ubaidah dependerá de sus posibilidades de control sobre el *Amniyat*. Pues esta especie de *servicio secreto* constituye una pieza fundamental de la estrategia de Al-Shabab. Sus funciones incluyen labores de inteligencia y contrainteligencia, operaciones especiales clandestinas y de policía secreta, principalmente en Mogadiscio. En cuanto a su estructura, el *Amniyat* se compone de un comando central, varios comandos regionales y unidades de apoyo financiero y logístico. También cuenta con células de obtención de inteligencia y brigadas para la ejecución de atentados suicidas y asesinatos selectivos (Naciones Unidas, 2013, pp. 63-64). Como atributo más destacado debe señalarse su eficacia a la hora de infiltrarse en las bases de la ONU, en las de AMISOM, y entre las fuerzas armadas somalíes y el Gobierno Federal de Somalia —incluidos puestos de alto nivel (Naciones Unidas, 2014, pp. 64-65)—, lo que obstaculiza sobremanera cualquier esfuerzo de neutralización de Al-Shabab a corto o medio plazo.

Por su parte, se calcula que sus unidades militares básicas tienen una composición que varía entre 20 y 30 efectivos equipados con fusiles de asalto y granadas de mano, además de algunas ametralladoras y RPGs. Esta forma de organización,

---

10 Ambos inspiraron la publicación de una fatua en internet (30 de abril de 2013) en la que se condenaban los intentos de acabar con la vida de combatientes extranjeros, entre ellos la de Omar Hamami, y se hacía un llamamiento a la desobediencia del 'emir'. Unas semanas antes, al-Afgani había enviado una carta abierta al líder de Al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri, para que ejerciera su autoridad en estas luchas intestinas.

caracterizada por una notable movilidad, puede derivar hacia otras más complejas que incluyen funciones más estables, de tipo económico y religioso, cuando se cuenta con la administración efectiva del territorio. Así lo ha demostrado la experiencia de Jowhar, en la que junto a un contingente exclusivamente militar, denominado «frente revolucionario», se formó una «unidad de extorsión» para la recaudación de impuestos y otro grupo de combatientes especializados en la aplicación de la ley islámica (Naciones Unidas, 2013, pp. 61-62).

### 3.2. FINANCIACIÓN

Los recursos de Al-Shabab tienen su origen tanto en fuentes internacionales como domésticas. Entre las primeras, pueden citarse las donaciones provenientes de la península Arábiga y de Eritrea; en este último caso alentadas por su rivalidad con Etiopía. Prueba de ello es que, en el año 2009, el apoyo de Asmara llegó a materializarse en el pago de 40.000 a 50.000 dólares mensuales en efectivo (Naciones Unidas, 2010, p. 26).

No obstante lo anterior, durante los últimos años se ha producido una disminución de las aportaciones externas que ha corrido paralela al adelgazamiento de las remesas enviadas desde la diáspora somalí (Vilkko, 2011, pp. 6-8). A todo ello ha contribuido, sin duda, la pérdida de apoyo popular de Al-Shabab a raíz de atentados indiscriminados contra civiles, como los llevados a cabo en el centro comercial Westgate de Nairobi en 2013, con el resultado de 71 muertos y 201 heridos, y contra estudiantes de la Universidad de Garissa en abril de 2015, que han acabado con la vida de 148 personas; pero, sin duda, también ha incidido el surgimiento de *nuevas oportunidades de inversión* en yihadismo, favorecidas por el desarrollo de otros escenarios como la guerra civil siria o la emergencia de Daesh (Keatinge, 2014, p. 10).

En cuanto a la financiación doméstica, Al-Shabab cuenta con un eficiente sistema de recaudación que se concreta en actividades propias de la delincuencia organizada. En particular, las que se asocian al cobro de tasas por el uso de carreteras y el paso por sus puntos de control, así como la extorsión a las agencias de ayuda humanitaria y los negocios locales. A todo ello debe agregarse la recolección forzosa del *zakat*: la limosna obligatoria prescrita como uno de los cinco pilares del islam.

A su vez, Al-Shabab obtiene ingentes beneficios vinculados a la cadena de exportación ilegal de carbón vegetal<sup>11</sup>, principalmente a través de los puertos de Kismayo y Barawe. Se estima que sus ingresos por este concepto rondan los 25 millones de dólares anuales y que, a pesar del embargo, esta fuente de financiación se ha mantenido durante los últimos años. En este sentido, los expertos de las Naciones Unidas afirman que, tras la pérdida de Kismayo, Al-Shabab ha seguido percibiendo los beneficios —incluso en una proporción mayor que antes— de un comercio creciente y cuyos dividendos se reparten ahora con la milicia Ras Kamboni y los intereses comerciales kenianos (Naciones Unidas, 2013, p. 44). En estos momentos, queda por saber cómo afectará a las finanzas del grupo la recuperación de Barawe por AMISOM y el Ejército Nacional de Somalia tras la operación *Indian Ocean*; sobre todo teniendo en cuenta

11 La resolución 2036 (2012) del Consejo de Seguridad, ordena el embargo sobre la exportación e importación de carbón vegetal desde Somalia, por considerar dichas actividades como una amenaza para la paz, la seguridad y la estabilidad del país.

que, desde enero de 2014, la mayoría de estas exportaciones ya se habían trasladado desde ese enclave hasta Kismayo (Naciones Unidas, 2014, p. 50).

Más difícil de certificar resultan, sin embargo, los presuntos vínculos de Al-Shabab con la piratería somalí. Junto a testimonios que sostienen una relación basada en el pago de comisiones derivadas de rescates, hay otros que niegan tales contactos aduciendo que sendos actores operan en ámbitos geográficos separados y conforme a ideologías distintas. También hay quienes realizan una lectura ecléctica que no niega las conexiones, pero concluye que estas podrían tenerse solamente a nivel individual, en función de la pertenencia de unos y otros a los mismos clanes (Turbiville, Meservey y Forest, 2014, p. 13).

### 3.3. PROPAGANDA

El elemento publicitario es una herramienta indispensable para difundir la ideología y los objetivos de cualquier organización y, en definitiva, para el reclutamiento y la radicalización de potenciales terroristas. En ese aspecto, Al-Shabab cuenta con una maquinaria propagandística muy desarrollada, tanto en el plano interno como en el externo. Dentro de Somalia, el grupo cuenta con varias emisoras de radio y sitios web, una cuenta de Twitter y una productora de contenidos multimedia (Naciones Unidas, 2013, p. 85). A ello se suman otros métodos más tradicionales que se inscriben en el marco de las actividades de predicación o *dawa*. Como ejemplo concreto, puede señalarse la traducción al somalí de materiales que reflejan la ideología de Al-Qaeda y su difusión a través de redes humanas en el interior de Somalia, así como entre los nudos de población somalí en Kenia, Etiopía, Yibuti y todo el conjunto de la diáspora (International Crisis Group, 2014, p. 17).

En el exterior, su estrategia mediática se apoya, fundamentalmente, en el uso de la red social Twitter y de la plataforma audiovisual al-Kataib Foundation for Media Productions —también denominada Al-Kataib News Channel—, cuya misión consiste en «enseñar, contar e incitar en honor a los mártires que cubrieron los campos de batalla con su sangre» (Zelin, 2010), a través de la publicación de vídeos y otros contenidos multimedia. Esta cumple las mismas funciones que el Instituto de Comunicación al-Andalus para Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) o que al-Malahim Media en relación con Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA).

Otra fuente propagandística de indudable interés para Al-Shabab es la revista electrónica *Gaidi Mtaani* ('Terrorista en la calle'), cuya edición se atribuye a Al Qaeda en el Este de África (Thomas, 2012). Desde la aparición del primer ejemplar en 2012, han visto la luz seis números<sup>12</sup>. La publicación, redactada parcialmente en swahili e inglés y dirigida a la población de Kenia, sigue los principios básicos de *Inspire Magazine*: información, motivación y acción. Con esto se quiere decir que el contenido de *Gaidi Mtaani* no se detiene en el mero adoctrinamiento yihadista de su audiencia, sino que persigue la incitación<sup>13</sup> e inmediato paso a la acción mediante la utilización de métodos caseros al alcance de cualquier persona. En el número #3, por ejemplo, se enseña cómo fabricar cócteles molotov y observar determinadas medidas de seguridad en la comunicación con teléfonos móviles.

12 Véanse las portadas recopiladas en el Anexo1 y el ilustrativo Anexo 2.

13 En ese sentido, resulta significativa la inclusión de una sección titulada «More tan Just a 1000 Words», mediante la que se pretende impactar psicológicamente y sensibilizar al público.

### 3.4. ESTRATEGIAS

Para la consecución de sus objetivos, Al-Shabab adopta una combinación de varias estrategias. Entre estas, cabe destacar la intimidación y la guerra de desgaste.

#### 3.4.1. Intimidación

La intimidación aparece ligada a la necesidad de persuadir al público acerca de la flaqueza gubernamental y, en consecuencia, del poder de las organizaciones terroristas para castigar a los civiles en caso de desobediencia (Kydd y Walter, 2006, pp. 66-69). Por tanto, parece bastante lógico que desde la aparición de Al-Shabab en 2007 y hasta 2013, el 25% de sus ataques hayan tenido como objetivo a los agentes públicos —policías y miembros del Gobierno en general—, con inclusión de los diplomáticos<sup>14</sup>; tampoco resulta extraño que el 27% de las acciones terroristas se haya dirigido contra ciudadanos, propiedad privada y negocios, y que el 3% se identifique con agresiones a periodistas y medios de comunicación.

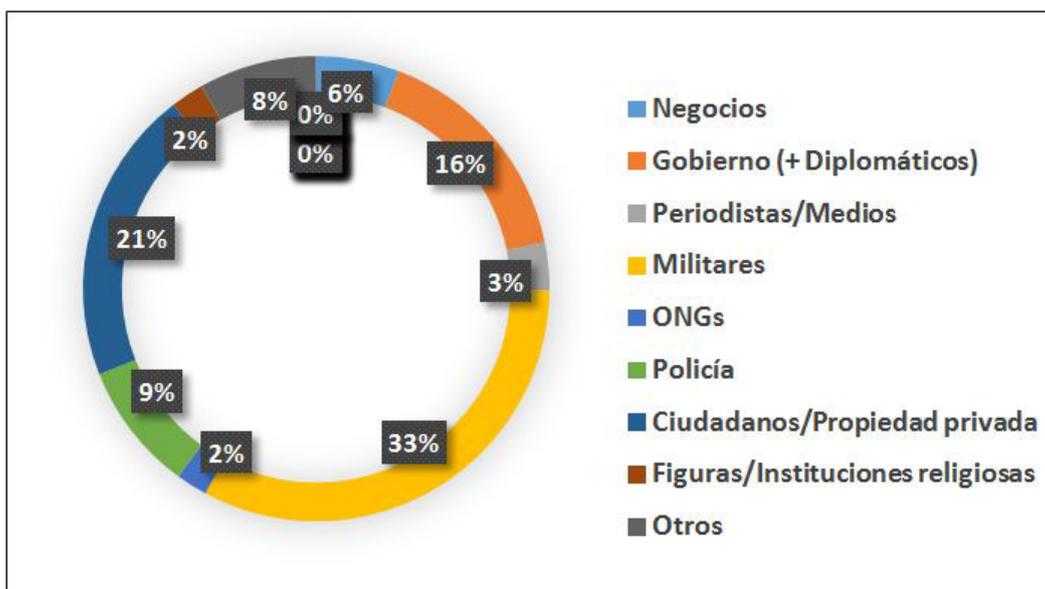


Gráfico 1. Objetivos de los ataques de Al-Shabab 2007-2013. Elaboración propia. Fuente: Global Terrorism Database.

No cabe duda de que, con esta estrategia, Al-Shabab persigue un mayor control sobre la población local con el objetivo de derrocar al Gobierno Federal de Somalia. Para ello, se apoya en un contexto estatal de extrema debilidad. No hay que olvidar que el país arrastra serias dificultades estructurales que lo han llevado a ocupar el primer puesto en el Índice de Estados Frágiles durante varios años consecutivos<sup>15</sup>. Pese

14 Como botón de muestra puede citarse el ataque suicida contra un hotel en el que se alojaban diplomáticos turcos en las horas previas a la visita del presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, a Somalia. Véase Europa Press (2015, 22 de enero). Dos muertos en un ataque suicida contra el hotel que acoge la delegación del Gobierno turco en Mogadiscio, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-dos-muertos-ataque-suicida-contra-hotel-acoge-delegacion-gobierno-turco-mogadiscio-20150122140319.html>.

15 En la edición de 2014, sin embargo, Sudán del Sur ha desplazado a Somalia como primer elemento de la lista. Véase The Fund For Peace. Fragile States Index [en línea], 2005-2014, <http://ffp.statesindex.org/>.

a que los datos son bastante escasos y poco recientes, la información contenida en el *Somalia Socio-Economic Survey 2002*<sup>16</sup> sirve para ilustrar una aciaga tendencia que, ciertamente, ha persistido en el tiempo. En el momento de su realización, el 43% de la población somalí se encontraba en una situación de extrema pobreza, con menos de un dólar al día; y el 73% sobrevivía con menos de dos dólares diarios.

En cualquier caso, no puede ocultarse la desafección provocada por la brutalidad de los ataques contra civiles, a la que se suma la reciente adopción de nuevas tácticas intimidatorias como los secuestros masivos —a imitación de Boko Haram (Garowe, 2015)—. Esta notable pérdida de popularidad se ha agravado con la disociación de buena parte de la comunidad salafí en Somalia (Bryden, 2014, p. 6), así como de importantes mecenazgos en la diáspora. Además, de ser cierto que la depuración de los cuadros de mando de Al-Shabab y la promoción de Abu Ubaidah significan un triunfo de la facción más extremista (Naciones Unidas, 2014, p. 15), es previsible que asistamos a un recrudecimiento de la violencia contra la población en los próximos tiempos.

### 3.4.2. Guerra de desgaste

Esta estrategia se asocia con la resolución de las organizaciones terroristas para infligir daños y acarrear costes prolongados en el tiempo. Pues de esa voluntad depende, en gran medida, la credibilidad de su amenaza y las posibilidades de agotamiento del adversario (Kydd y Walter, 2006, pp. 59-66). La idea se resume, de manera concisa e inequívoca, en un mensaje difundido por el supuesto editor de al-Kataib Media (@saud\_khalifaa) a través de la red social Twitter: «el enemigo avanza, nos replegamos; el enemigo acampa, le hostigamos; el enemigo se cansa, atacamos; se retira, le perseguimos».



Imagen 2. Mensaje publicado en Twitter el 22 de febrero de 2012. Fuente: Twitter.

En el terreno del conflicto asimétrico, la destreza de Al-Shabab radica en su demostrada flexibilidad y capacidad de adaptación al entorno operacional. Por tanto, la retirada de Mogadiscio (2011) y la pérdida de los enclaves costeros de Kismayo (2012) y Barawe (2014) deben observarse con cierta reserva. Más aún, cuando se comprueba que tanto el número de ataques como su letalidad se han multiplicado a partir de 2011 (ver gráfico 2). De ahí que, si bien es cierto que la milicia islamista no ha podido mantener la presencia territorial dominante que había logrado consolidar entre 2009 y 2010 en el centro y

16 Elaborado de forma conjunta por el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, [http://siteresources.worldbank.org/INTSOMALIA/Resources/swb\\_complete\\_report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSOMALIA/Resources/swb_complete_report.pdf).

sur del país, no lo es menos que este éxito relativo de las fuerzas de la Unión Africana se debe, en parte, a que la actual estrategia de Al-Shabab pasa por la racionalización de sus esfuerzos y el desistimiento de la confrontación militar directa.

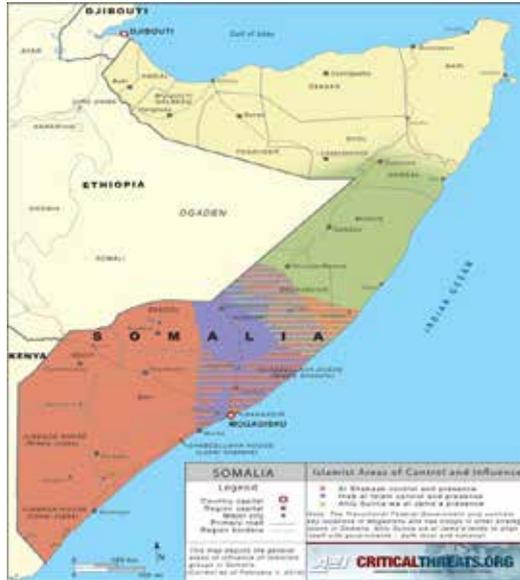


Imagen 3. Áreas de control e influencia islamista en Somalia (febrero de 2010). Fuente: AEI Critical Threats.



Imagen 4. Situación política en Somalia (octubre de 2014). Fuente: Wikimedia Commons.

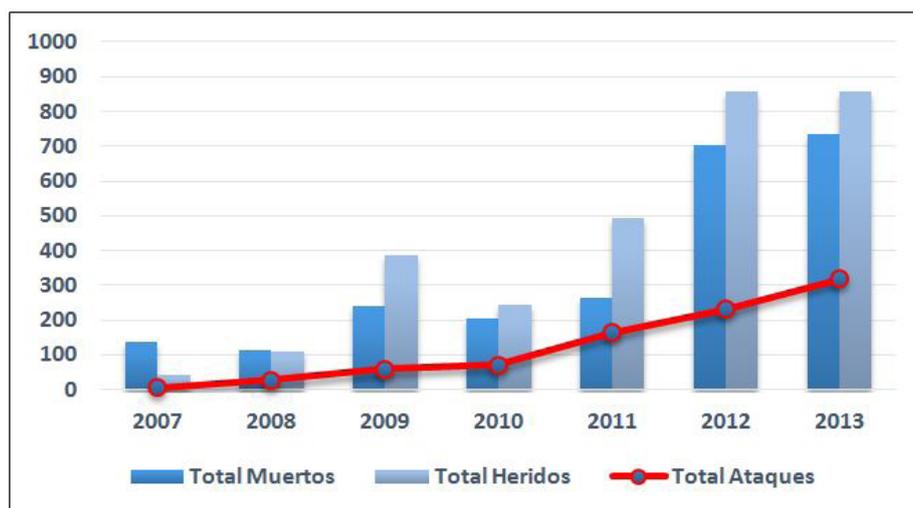


Gráfico 2. Evolución del número de ataques y víctimas por acciones de Al-Shabab en el interior de Somalia. Elaboración propia. Fuente: Global Terrorism Database.

Como contrapartida, Al-Shabab ha preferido conservar y extender su particular huella violenta sobre la capital somalí. En esta línea se sitúan, por ejemplo, los reiterados ataques contra el palacio presidencial, el parlamento somalí y el dramático atentado contra la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el 19 de junio de 2013, que causó 22 víctimas mortales. Lo que, por otra parte, no es novedoso si se tiene en cuenta que el impacto perseguido con este tipo de operaciones mediáticas es una característica esencial de la estrategia de las organizaciones terroristas en la conducción de la guerra no convencional. En el gráfico 3 pueden apreciarse las primeras etapas de una tendencia incremental, tanto en términos absolutos como relativos, de los ataques perpetrados en Mogadiscio hasta el año 2014.

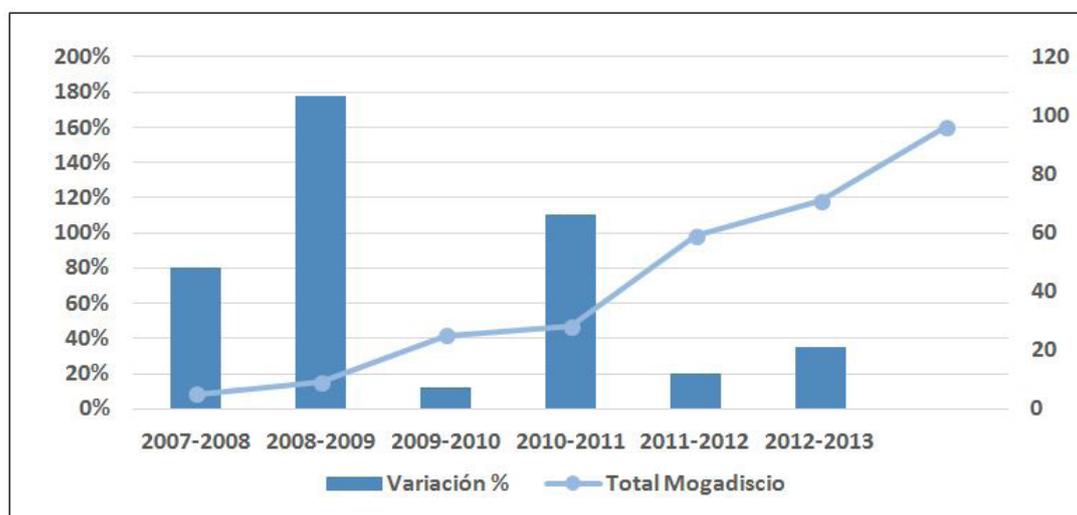


Gráfico 3. Variación porcentual anual y número total de ataques en Mogadiscio. Elaboración propia. Fuente: Global Terrorism Database.

Además, la presión militar y la estrategia de desgaste están provocando la gravitación de la milicia islamista hacia el norte. Por un lado, se advierte una mayor presencia de Al-Shabab en varias zonas de Puntlandia, donde a finales de abril de 2015 murieron seis personas en un atentado bomba, cuatro de ellas pertenecientes a

UNICEF (Reuters, 2015). En general, este repliegue parece responder a la búsqueda de nuevos santuarios terroristas ante la pasividad de las fuerzas de seguridad locales (Naciones Unidas, 2014, p. 68). Por el otro, se tiene constancia de la reubicación de operativos desde Kenia, Somalia y Somalilandia hacia Addis Abeba (Naciones Unidas, 2014, p. 20), con lo que Al-Shabab retomarí­a el hilo de operaciones terroristas en Etiopía dejado por Al-Ittihad Al-Islami en la década de los noventa.

El empuje de AMISOM y de las fuerzas armadas somalíes sobre el terreno se ha traducido, adicionalmente, en un incremento de la proyección regional de Al-Shabab. Según Menkhous (2013), se da la paradoja de que, cuanto mayor es el agotamiento de este grupo yihadista en el interior de Somalia, más considerable es su amenaza terrorista en el plano regional. Prueba de ello es la emergencia de Al-Hiira y del Centro de Jóvenes Musulmanes Ansar en Kenia y Tanzania, respectivamente, como principales afiliados de Al-Shabab en el Este de África. De hecho, este último país iría camino de convertirse en un nuevo santuario para los operativos terroristas extranjeros (LeSage, 2014, p. 9).

A lo anterior se deberían agregar los posibles lazos de Al-Shabab con las Fuerzas Democráticas Aliadas (ADF) en la República Democrática del Congo (Naciones Unidas, 2014b, pp. 101-116), así como los vínculos de Al-Hiira con potenciales núcleos terroristas en Ruanda y Burundi (Naciones Unidas, 2013, p. 16). Los motivos de preocupación, por tanto, están servidos: Al-Shabab da sobradas muestras de su flexibilidad, sigue afirmándose como referente del yihadismo transnacional y amenaza seriamente con expandir su espiral de violencia por el continente africano durante los próximos años.

#### 4. CONCLUSIONES

Entre 2011 y 2014, Al-Shabab ha sufrido significativas pérdidas territoriales. Consciente de su clara desventaja en el terreno de la guerra convencional, este grupo extremista está dando sobradas muestras de su capacidad de interpretación y posibilidades de adaptación al medio operacional. Principalmente, mediante su reticencia a persistir en la confrontación armada directa con el Ejército Nacional de Somalia y las fuerzas de AMISOM. Como corolario, ha sabido mantener e intensificar su presencia en Mogadiscio, donde se beneficia del impacto mediático provocado por la espectacularidad de sus atentados.

Por otro lado, si bien es cierto que en los últimos tiempos el grupo ha sufrido una merma importante de su estructura como consecuencia de la crisis en su cúpula de liderazgo, las deserciones de figuras notables y la *decapitación* de algunos de sus dirigentes —incluyendo la del propio emir Ahmed Godane—, no lo es menos que su potencial de infiltración en las esferas gubernamentales y de seguridad sigue prácticamente intacto. De ahí que, para ampliar los márgenes de estabilización y seguridad, deba marcarse como prioridad la neutralización del *Amniyat*. Lo que, sin duda, exige una plena concentración de esfuerzos en el área de contrainteligencia.

Ahora bien, es conveniente señalar que esta aproximación *desde arriba*, en la que predomina el enfoque de la seguridad partiendo de las instituciones, no servirá para resolver el problema de Al-Shabab si no se acompaña de un enfoque político, construido *desde abajo* y basado en la noción de «soluciones africanas para problemas

africanos». O precisando un poco más: en la búsqueda de soluciones somalíes para problemas somalíes. De lo contrario, se corre el riesgo de que cualquier avance en la estabilidad de Somalia se vea diezmado por la falta de logros en el bienestar del conjunto de la población.

Esta última reflexión resulta crucial para combatir al grupo yihadista somalí porque su endeble legitimidad social —que ha sido su histórico *talón de Aquiles*— atraviesa horas francamente bajas. Es preciso, por tanto, aprovechar el sentimiento de desafección hacia Al-Shabab entre la población somalí, los líderes de sus comunidades religiosas y sus tradicionales mecenas. Y, al mismo tiempo, deberían tomarse las medidas necesarias para la erradicación de los casos de corrupción entre unas fuerzas regionales para evitar que, como en el caso de las exportaciones de carbón vegetal, se minen los esfuerzos militares realizados, la legitimidad de la misión y, por extensión, la credibilidad de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA).

Por último, y dada la situación de deterioro actual para Al-Shabab en el interior de Somalia y el desarrollo de sus franquicias en el exterior, será inevitable observar más de cerca la mancha territorial compuesta por el Cuerno de África y la región de los Grandes Lagos. Asimismo, se debería prestar una renovada atención a una República Centroafricana inmersa en plena crisis política y de seguridad; en especial por su proximidad con Nigeria (Boko Haram) y su carácter como epicentro y potencial *safe haven* donde podría acabar confluyendo el terrorismo yihadista continental.

## BIBLIOGRAFÍA

García Guindo, M. (2013). El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 1, pp. 211-224.

Kydd, A. y Walter, B. (2006). The Strategies of Terrorism, *International Security*, 1, pp. 49-80.

Sjah, A. (2014). Tracing Al Shabaab's Decision to Cooperate with Al Qaeda in Somalia (2008), *Journal of Terrorism Research*, 1, pp. 35-45.

Vidino, L., Pantucci, R. y Kohlmann, E. (2010). Bringing Global Jihad to the Horn of Africa: al Shabaab, Western Fighters, and the Sacralization of the Somali Conflict, *African Security*, 4, pp. 216-238.

## ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS

Garowe Online (2015, 27 de enero). Somalia: Al Shabaab kidnaps farmers, pastoralists for ransom, <http://www.garoweonline.com/page/show/post/1565/somalia-al-shabaab-kidnaps-farmers-pastoralists-for-ransom>

Reuters (2015, 20 de abril). Somali militants kill six in bomb attack on U.N. vehicle, <http://www.reuters.com/article/2015/04/20/us-somalia-security-blast-idUSKBN0NB0FR20150420>.

Thomas, T. (2012, 10 de julio). AQEA Publishes 2nd Issue of Swahili-English Jihadi magazine Gaidi Mtaani, *Somalia Newsroom*, <http://somalianewsroom.com/2012/07/10/al-shabaab-publishes-2nd-issue-of-swahili-english-jihadi-magazine-gaidi-mtaani/>

## RECURSOS DIGITALES Y PÁGINAS WEB

Botha, A. y Abdile, M. (2014). Radicalisation and al-Shabaab recruitment in Somalia, Institute for Security Studies, <http://www.issafrica.org/publications/papers/radicalisation-and-al-shabaab-recruitment-in-somalia>.

Bruton, B. E. (2010). Somalia: A New Approach, Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/somalia/somalia/p21421>.

Bryden, M. (2014). The Reinvention of Al-Shabaab. A Strategy of Choice or Necessity? Center for Strategic & International Studies, [http://csis.org/files/publication/140221\\_Bryden\\_ReinventionOfAlShabaab\\_Web.pdf](http://csis.org/files/publication/140221_Bryden_ReinventionOfAlShabaab_Web.pdf).

Dagne, T. (2011). Somalia: Current Conditions and Prospects for a Lasting Peace, Congressional Research Service, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33911.pdf>.

Díez Alcalde, J. (2015). Yihadismo en África: amenaza, contexto y respuesta, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 10/2015, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA10-2015\\_YihadismoAfrica\\_JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA10-2015_YihadismoAfrica_JDA.pdf).

Keatinge, T. (2014). The Role of Finance in Defeating Al-Shabaab, Royal United Services Institute, [https://www.rusi.org/downloads/assets/201412\\_WHR\\_2-14\\_Keatinge\\_Web.pdf](https://www.rusi.org/downloads/assets/201412_WHR_2-14_Keatinge_Web.pdf).

International Crisis Group (2014). Somalia: Al-Shabaab — It Will Be a Long War, *Africa Briefing* 99, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/somalia/b099-somalia-al-shabaab-it-will-be-a-long-war.pdf>.

International Crisis Group (2008). Somalia: To Move Beyond the Failed State, *Africa Report*, 147, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/somalia/Somalia%20To%20Move%20Beyond%20the%20Failed%20State.pdf>.

LeSage, A. (2014). The Rising Terrorist Threat in Tanzania: Domestic Islamist Militancy and Regional Threats”, Institute for National Strategic Studies, NDU, <http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-288.pdf>.

Menkhaus, K. (2013, 22 de septiembre). What The Deadly Attack On A Kenya Mall Was Really About, *Thinkprogress.org*, <http://thinkprogress.org/security/2013/09/22/2662191/deadly-attack-kenya-mall-sign-desperation/>.

Naciones Unidas (2014). *Informe del Grupo de Supervisión para Somalia* (S/2014/726), <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/726>.

Naciones Unidas (2014b). *Informe de mitad de período del Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo* (S/2014/28), [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2014/428&referer=http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml&Lang=S\\_](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/428&referer=http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml&Lang=S_).

Naciones Unidas (2013). *Informe del Grupo de Supervisión para Somalia* (S/2013/413), <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/413>.

Naciones Unidas (2010). *Informe del Grupo de Supervisión para Somalia* (S/2010/91), <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/91>.

National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism [START],

Global Terrorism Database [en línea], 1970-2013, <http://www.start.umd.edu/gtd/>.

Neese, A. (2014). Al-Shabaab under New Leadership, Institute for Defense Analyses, <https://www.ida.org/~media/Corporate/Files/Publications/AfricaWatch/africawatch-Sep-11-2014-vol5.ashx>.

Turbiville, G., Meservey, J. y Forest, J. (2014). Countering the al-Shabaab Insurgency in Somalia: Lessons for U.S. Special Operations Forces, *Joint Special Operations University Report*, [http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/al\\_Shabaab\\_Feb\\_2014%20PDF.pdf](http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/al_Shabaab_Feb_2014%20PDF.pdf).

U.S. Department of State (2006). *Country Reports on Terrorism 2005*, <http://www.state.gov/documents/organization/65462.pdf>.

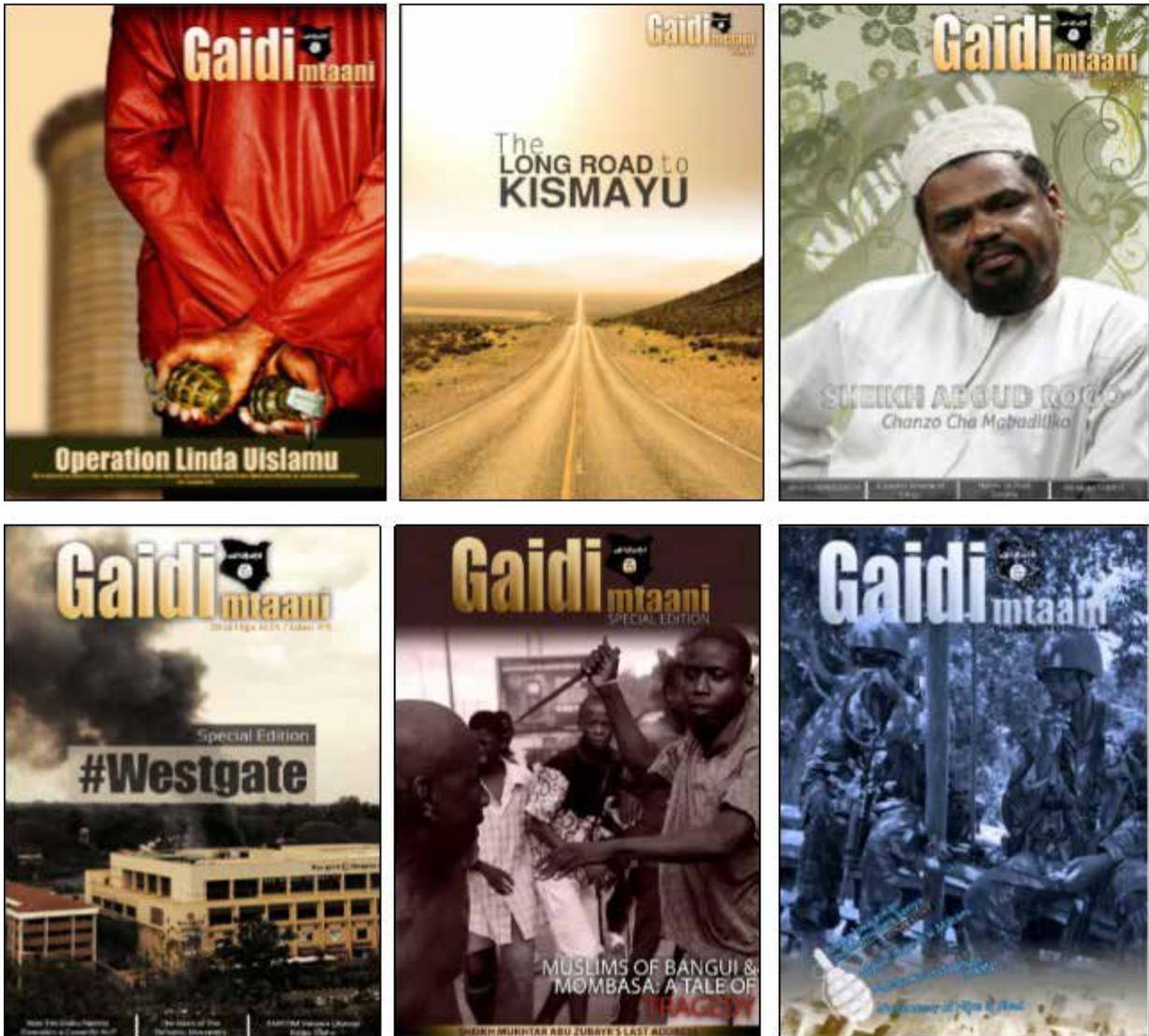
Vilkko, V. (2011). Al-Shabaab: From External Support to Internal Extraction, Uppsala University, [http://www.musik.uu.se/digitalAssets/57/57537\\_MFS\\_paper\\_Vilkko.pdf](http://www.musik.uu.se/digitalAssets/57/57537_MFS_paper_Vilkko.pdf).

Wise, R. (2011). Al Shabaab, Center for Strategic & International Studies, [http://csis.org/files/publication/110715\\_Wise\\_AlShabaab\\_AQAM%20Futures%20Case%20Study\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/110715_Wise_AlShabaab_AQAM%20Futures%20Case%20Study_WEB.pdf).

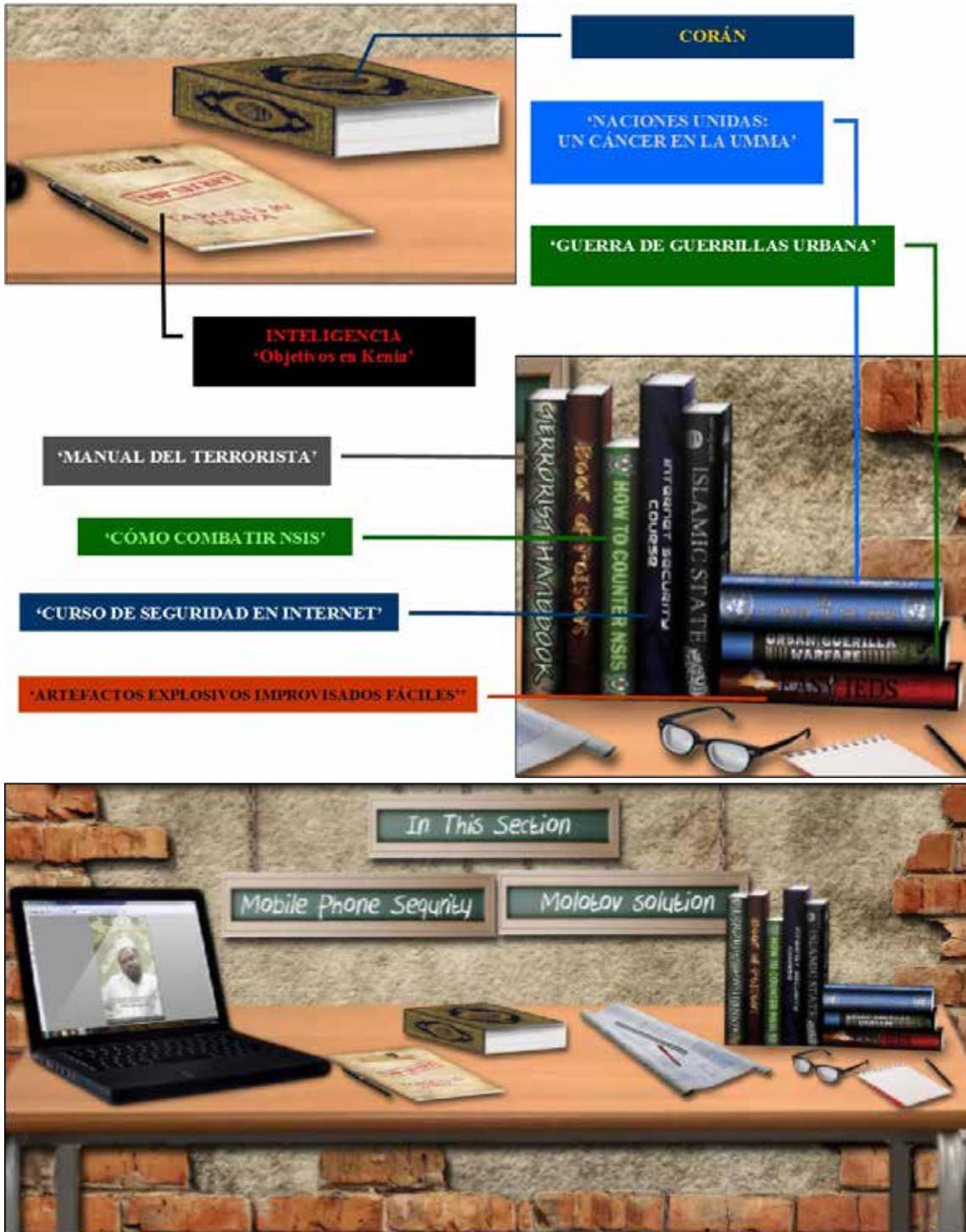
Zelin, A. (2010). New statement from Harakat al-Shabāb al-Mujāhidīn: Announcement of al-Katāayb Media News Channels New Logo”, *Jihadology*, <http://jihadology.net/2010/08/27/new-statement-from-%E1%B8%A5arakat-al-shabab-al-mujahidin-%E2%80%9Cannouncement-of-al-kataayb-media-news-channels-new-logo>.

## ANEXOS

### Anexo 1: Portadas de la revista Gaidi Mtaani



### Anexo 2: Revista Gaidi Mtaani #3: Ideología, Motivación y Acción



Fecha de recepción: 16/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# OECONOMICA, CONSEJO Y TERRITORIO EN LA IDEA MODERNA DE POLICÍA

IGNACIO EZQUERRA REVILLA

INVESTIGADOR. IULCE (UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID)

## RESUMEN

Entre sus varias acepciones, con el término “policía” se describía durante la Edad Moderna una técnica de intervención general de la autoridad pública orientada a la armonía social, a procurar los medios que garantizaran la felicidad y tranquilidad del súbdito: paz y armonía, abastecimiento, etc. Su efectividad es otra cuestión, pero era un principio de clara base aristotélica, sujeto al contexto de la *Oeconomica* (el gobierno de la casa), hecho que, aplicado al rey, tendía a extender y difuminar espacialmente los límites de su casa. Es esta una base metodológica legítima para valorar hasta qué punto el gobierno del territorio se entendía como un gobierno doméstico ampliado, como se deduce del protagonismo en él de aquellos órganos administrativos más claramente inscritos en el espacio reservado del rey, caso del Consejo Real. En el ámbito de sus extensas atribuciones, la transferencia de las decisiones reales al espacio de los reinos se articulaba, entre otros medios, mediante las llamadas *Consultas de los Viernes*, que reunían periódicamente al rey y su Consejo en su antecámara. Como resultado de todo ello, la respectiva evolución del espacio doméstico regio, del cauce institucional de sus decisiones (Consejo) y de la formalidad jurídica y administrativa de las mismas (Policía) estuvo estrechamente enlazada en tiempos modernos.

*Palabras clave:* Policía; Casa Real; Oeconomica; Consejo Real de Castilla; Historia de la Administración.

## ABSTRACT

Among other meanings, the term *police* describes during the early modern times an intervention thecnic of the public authority which aim was the social harmony, by those means that were guaranteeing the hapiness of the subjects: peace and harmony, supply, etc. Its efficiency is another matter, but was a principle of clear aristothelic basis, subject to the context of the *Oeconomica* (the government of the household). Fact that, applied to the king, trends to extend and blur the limits of his household. This is a legitimate methodological argument to value up to what point the government of the territory was conceived as an extensive domestic government, as could be infered from the prominence in it of those administrative bodies more clearly inscribed in the king’s reserved area, like the Royal Council. In the area of its extensive attributions, the transfer of the royal decisions to the space of the kingdoms was articulated, among other means, by the channel of the *Friday Consultations*, that got together from time to time the king and his Council in his antechamber. As a result of all the said, the respective evolution of the domestic royal space, of the institutional way of his decisions (Council) and the legal and administrative formality of them (Police), were narrowly connected in early modern times.

*Keywords:* Police; Royal Household; *Oeconomica*; Royal Council of Castile; History of Administration.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las categorías administrativas son resultado de un proceso de acumulación que se remonta al propio origen de la necesidad del ser humano de gestionar la realidad que le rodea. El estudio del concepto de *Policía* permite deducir, en primer lugar, la arbitrariedad en la fijación de las etapas históricas de su desarrollo. Solo si se introduce un matiz de diferenciación entre *ius politiae* y *ciencia de la policía* es posible otorgar originalidad al siglo XVIII, especialmente en el ámbito europeo, mientras la policía, en su sentido práctico, respondió a un mismo patrón con distinta composición interna según la época. En el caso español, el contraste fue percibido por Antonio Muñoz, quien representó una clara ruptura en su *Discurso sobre la economía política* (1769), puesto que, sin negar la continuidad histórica de la aplicación práctica de la idea de policía, sí cuestionaba sus resultados, que habían desembocado en una “constitución fatal” de España. En su opinión, el remedio consistía en un renovado uso del concepto que favoreciese la prosperidad, el comercio y la cultura y cuyos instrumentos eran -para Muñoz- la seguridad en primer lugar, seguida del abastecimiento, el cuidado de las vías de comunicación y la libertad de precios<sup>1</sup>. Por su parte, Valentín de Foronda dio un implícito testimonio de continuidad al considerar la policía elemento indispensable, tanto para los súbditos reales como para los “coasociados del pacto constitucional”, en las dos ediciones de sus *Cartas sobre la policía*, de 1801 y 1820<sup>2</sup>. En mi opinión, como aquí trataré, en esta permanencia influyó la inmutabilidad de la idea de gobierno general como ampliación del gobierno doméstico regio, a lo largo de todo el arco temporal moderno.

En el caso de la monarquía hispana, en este terreno la práctica administrativa llevó la delantera a la definición teórica que, cuando llegó, respondió con gran retraso a un modelo venido en gran medida del exterior. Pero, al margen de esta secuencia, en la Edad Moderna será difícil distinguir la policía del propio gobierno, como técnica de intervención administrativa que, bajo el confite de la felicidad general, terminó con el atomismo feudal para devenir en instrumento de la razón de estado y la imposición del autoritarismo regio sobre el súbdito<sup>3</sup>. Con el siglo de las luces llegará lo que Alejandro Nieto llamó el “desenmascaramiento” de la “cobertura eudemonista”<sup>4</sup> y, con él, la paulatina y muy lenta reducción del concepto al ámbito de la seguridad pública y el orden. En un contexto, no obstante, en el que siempre resulta difícil domar la amplitud semántica del término y en el que queda al margen la plena vigencia de un concepto amplio, en el marco del Derecho Administrativo.

1 Al respecto, VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús (2008). “Concepción de la Policía”, en Cuadernos de Derecho Judicial 7 (ejemplar dedicado a La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes), p. 15.

2 De hecho, Foronda dijo haber escrito en 1801 para intendentes, corregidores y alcaldes lo mismo que en 1820 dirigía a ayuntamientos constitucionales, jefes políticos y juntas provinciales, VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús, op. cit. pp. 6 y 11.

3 CARRO, José Luis (1981). “Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* 29, pp. 287-306, p. 292.

4 NIETO, Alejandro (1986). *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. 1ª ed. Madrid: INAP, pp. 82-91.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POLICÍA.

Desde la propia ocupación del espacio por los pueblos de la antigüedad, la idea de Policía estaba relacionada con la necesidad de regularlo y organizarlo y evitar riesgos para su habitación y explotación. La *politeia* de los griegos era un concepto que acumulaba sus experiencias acerca de la vida y la convivencia en la *polis*<sup>5</sup>. La idea adquirió perfiles más nítidos a lo largo del medievo y la Edad Moderna, en un camino en el que la aplicación práctica y la definición teórica no siempre fueron al unísono. Desde un principio el término “policía” se identificó con el propio poder y la comunidad política, para significar seguidamente la actividad realizada por ese poder. En los dos casos se trataba de un fundamento teórico para las facultades ejercidas por los príncipes<sup>6</sup>. Por lo tanto, ya en la Alta Edad Moderna, existía una idea amplia de policía que, con mayor o menor claridad, tendía a la eliminación de obstáculos para el poder del príncipe, en primer lugar en la Corte, entendida como su propio lugar de permanencia. La primera acepción de “policía” en el *Diccionario de Autoridades* -“La buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”<sup>7</sup>- fue resultado de un largo proceso de decantación durante el cual, no obstante, su sentido general no sufrió grandes alteraciones.

### 2.1. LA CONSOLIDACIÓN DEL TÉRMINO EN EL VOCABULARIO POLÍTICO.

A comienzos del Siglo XV era posible encontrar usos de la palabra *Police* como sinónimo de buen orden y limpieza en las Ordenanzas Reales de Carlos VI de Francia y en las postrimerías del mismo siglo un sentido semejante cabe apreciar en el lenguaje legal germano<sup>8</sup>. A la misma época pertenece la explícita utilización del término por *El Tostado* en su *De Óptima Politia* que, traducido al romance, era “el Gobierno ideal”, de manera que era posible apreciar en Castilla, en tan temprana fecha, un sentido genérico del mismo<sup>9</sup>. Fue Villar Palasí quien subrayó su uso en Alonso de Madrigal<sup>10</sup>, que lo identificaba con el poder y la comunidad política, resultado de la participación de los ciudadanos en un “todo moral”<sup>11</sup>. Este sentido tenía por entonces expresiones prácticas, como se aprecia en el lenguaje de las asambleas de Cortes. En las de Valladolid de 1440, los procuradores solicitaron textualmente que la “cosa pública” fuese dirigida con “toda buena policía e gobernada e sostenida en verdat e justicia”, y las de Olmedo

5 LECHNER, Jan (1981). “El concepto de ‘Policía’ y su presencia en la obra de los primeros historiadores de Indias”, *Revista de Indias* 165-166, pp. 395-409, p. 408.

6 VILLAR PALASÍ, José Luis (1955). “Poder de Policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado”, *Revista de Administración Pública* 16, p. 23; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1968). *Los estudios sobre administración en la España del Siglo XVIII*. 1ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 33.

7 *Diccionario de la lengua castellana*, en que se explica el verdadero sentido de las voces..., Tomo Quinto, ... En Madrid: En la Imprenta de la Real Academia Española: Por los herederos de Francisco del Hierro. Año de 1737 (ed. facsímil, Madrid: Real Academia Española, 2013), p. 311. La segunda acepción era “aseo, limpieza, curiosidad y pulidez” (p. 312).

8 CARRO, José Luis. Op. cit., p. 289.

9 VILLAR PALASÍ, José Luis. Op. cit., p. 25.

10 CARRO, José Luis, op. cit., p. 290.

11 La expresión es de Nuria Belloso, en la introducción a Alfonso de MADRIGAL “El Tostado”. *El Gobierno Ideal* (Introducción, traducción y texto latino de Nuria BELLOSO MARTÍN, nota preliminar de Jaime BRUFAU PRATS). 1ª ed. Pamplona: EUNSA, 2003, p. 22.

en 1445 consideraron la sujeción del rey a sus súbditos contraria a la “buena policía”<sup>12</sup>. El mismo sentido nutrió por entonces la *Suma de la Política* de Rodrigo Sánchez de Arévalo, a la que me referiré, y se aprecia en el prólogo de Alonso Díaz de Montalvo a las *Ordenanzas Reales*: “E mirando que sin leyes la justicia non se podría sostener y la policía non sabe ser gobernada sin ellas,...”<sup>13</sup>.

En el *Tesoro de la lengua castellana o española* de Sebastián de Covarrubias se apreciaba también la señalada duplicidad del término. Aparecía una definición de Policía con un sentido restringido y otro más amplio. Por un lado, un sinónimo de “Gobierno” y, por otro, de limpieza y ornato municipales<sup>14</sup>. En adelante, la palabra no perdería esta doble acepción. Por un lado, una interpretación extensiva e integradora de toda la actividad humana para su gobierno, identificable con la política que, llegado ya el siglo XVIII, se orientó hacia la definición de la Policía como ciencia, según la plantearon autores como Delamare o Von Justi<sup>15</sup>. Para Cesare Mozzarelli la Policía consistía en “... l’ordine complessivo della città, l’insieme delle regole e delle formule secondo le quali ciascuno può opportunamente vivere e con gli altri convivere”<sup>16</sup>. En ese campo amplio, en los siglos modernos se fue definiendo uno más restringido, reducido según el barón de Bielfeld al lema “... seguridad, limpieza y baratura”, que integraba la intendencia de los mercados (*agranomía*) y el cuidado de los edificios (*astrinomía*). Este fue el sentido predominante en el ámbito municipal castellano, en los ejemplos literales que hemos localizado en la literatura administrativa de la Corte.

En el campo edilicio, la actividad de policía propia de los concejos fue legalizada y encauzada a través de sus ordenanzas municipales, que tocaban los diferentes aspectos propios del ramo y contenían la enunciación literal del término, en su sentido de buen cuidado del régimen urbano. Las Ordenanzas aprobadas para Madrid en 1567 tenían por objeto “el ornato, policía y ennoblecimiento de esa dicha villa...”<sup>17</sup>. Otro buen ejemplo son las Ordenanzas de Logroño de 1607, que atendían al mantenimiento de la convivencia en la ciudad, la seguridad de sus vecinos y la reglamentación

12 GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín (1995). “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en CAPELLINI Paolo, ed. De la ilustración al liberalismo: symposium en honor al profesor Paolo Grossi... 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 159-196, p. 164.

13 Rodrigo SÁNCHEZ DE ARÉVALO, *Suma de la Política* (edición y estudio de Juan BENEYTO PÉREZ). 1ª ed. Madrid: Instituto Francisco de Vitoria, 1944; Copilación de Leyes del Reino. Ordenamiento de Montalvo (1986) (ed. facsímil de la de Huete: Álvaro de Castro, 1484). 1ª ed. Valladolid: Lex Nova, y la inserción de ambas obras en una misma línea semántica por VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús, op. cit.

14 “Término ciudadano y cortesano. Consejo de Policía, el que gobierna las cosas menudas de la ciudad y el adorno della y limpieza. Es vocablo griego πολιτεία, república. Político, el urbano y cortesano. Política, la ciencia y modo de gobernar la ciudad y república”, Sebastián de COVARRUBIAS, *Tesoro de la lengua castellana o española* (ed. facsímil de la de Barcelona: Horta, 1944). 4ª ed. Barcelona: Alta Fulla, 1998, p. 875.

15 NIETO, Alejandro (1986). Op. cit., pp. 78-81 y las obras allí citadas.

16 MOZZARELLI, Cesare (1998). “Riflessioni preliminari sul concetto di ‘Polizia’”, *Filosofía Política* 2, pp. 7-14, p. 9. En el mismo sentido, NIETO, Alejandro. Op. cit., p. 74.

17 MAQUEDA ABREU, Consuelo (1996-1997). “Reflexiones sobre el aposento de Corte”, *Ius Fugit* 5-6, pp. 237-273, p. 256. Un ejemplo de una extensísima bibliografía, PORRAS ARBOLEDAS, Pedro Andrés (1992). “El proceso de redacción de las Ordenanzas de Jaén. Dos Ordenanzas de Policía rural (Siglos XIV y XV)”, *Cuadernos de Estudios Medievales y Ciencias y Técnicas Historiográficas* 17, pp. 427-446.

de actividades nocivas, molestas o peligrosas<sup>18</sup>. Su actualización, aprobada por Carlos II en 1676, aludía a que "... las Ordenanças antiguas que tenía tocantes a la policía y buen gobierno, y a diferentes cosas de oficios no podían observarse por la mudança de los tiempos..."<sup>19</sup>. Igualmente, un sentido genérico pero de traducción eminentemente urbana se apreció en el empleo de la palabra por Miguel de Giginta, canónigo de Elna, quien consideraba la atención a los necesitados "obligación del cargo de los que gobiernan... por el daño tan notable como la falta dello causa a la república y particulares della, escándalo de extranjeros, y grande falta de buena policía"<sup>20</sup>.

Por lo demás, "policía" tenía un significado amplio de orden y armonía, aplicable a cualquier ámbito administrativo, como indica la Instrucción para el gobierno del archivo de Simancas de 1588, que insistía en que los libros y papeles estuviesen "con la mayor pulicía y concierto"<sup>21</sup>. A su vez, al describir las competencias de la Junta de Bureo, la conocida relación de Juan Sigoney decía literalmente: "El dicho mayordomo mayor, y los mayordomos en su ausencia, tenían poder y autoridad para regir y gobernar la Casa de Su Majestad y de mandar y ordenar todo lo que les parecía convenir al buen gobierno y policía della..."<sup>22</sup>. Esta aparición del término en las disposiciones que orientaban el funcionamiento de la Casa Real es de destacar. Puesto que si se atiende a la idea del gobierno territorial como gobierno ampliado desde el ámbito doméstico —en el que en seguida insistiré—, cabe especular si las normas de policía podían ser consideradas, en su menudencia, como correlato para un ámbito más extenso de las ordenanzas y etiquetas domésticas. Por su parte, Juan Gómez de Mora decía en 1632, en la dedicatoria a Juan Andrés Hurtado de Mendoza, marqués de Cañete, de su *Relación* del juramento de las Cortes al Príncipe Baltasar Carlos, que su padre, don García Hurtado de Mendoza, "dio leyes saludables, introduxo policía, i el mejor gobierno..." en el virreinato de Perú<sup>23</sup>.

La correspondencia administrativa cortesana también abundaba en ejemplos de esta utilización de la palabra como buen orden, concierto y limpieza. En 1582 Juan de Herrera dijo haber expresado ciertas opiniones arquitectónicas "... por la puliçia y buen gouierno"<sup>24</sup>. En un punto de una Instrucción relativa al Alcázar de Madrid, finalmente no aprobada, se ordenaba que el veedor hiciese inventario de sus piezas de artillería y otras municiones. En la respuesta por el citado Juan de Herrera se leía:

18 Tratado por MARTÍNEZ NAVAS, Isabel (2001). Gobierno y Administración de la ciudad de Logroño en el Antiguo Régimen. 1ª ed. Madrid: INAP, pp. 249-251.

19 Op. cit., p. 378.

20 CAVILLAC, Michel (1979). "La reforma de la beneficencia en la España del Siglo XVI: la obra de Miguel Giginta", Estudios de Historia Social 10-11, pp. 7-59, p. 41.

21 Instrucción para el gobierno del Archivo de Simancas (año 1588), Madrid: Ministerio de Cultura, 1989 (ed. y estudio introductorio a cargo de José Luis RODRÍGUEZ DE DIEGO), p. 108.

22 "Relación de la forma de servir que se tenía en la Casa del Emperador don Carlos, nuestro señor, que aya gloria, el año 1545, y se había tenido algunos años antes del partido que se daba a cada uno de los criados de Su Majestad, que se contaban por el libro del Bureo", transcrito en MARTÍNEZ MILLÁN, José, dir. (2001). La Corte de Carlos V, Madrid: Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, p. 186.

23 Relación del iuramento que hizieron los reinos de Castilla y León al ser[enís]mo don Baltasar Carlos, Príncipe de las Españas i el Nuevo Mundo. Dedicada a don luán Andrés Hurtado de Mendoza, marqués de Cañete. Por Juan Gómez de Mora, traçador y m[aest]ro mayor de las Obras Reales. Con privilegio en Madrid. Por Francisco Martínez. Año 1632.

24 ÍÑIGUEZ ALMECH, Francisco (1950). "Juan de Herrera y las reformas en el Madrid de Felipe II", Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo. Ayuntamiento de Madrid 59-60, pp. 3-108, pp. 33 y 80.

“Está bien y lo sería que se pusiesen estas cosas de la suerte que lo suelen estar quando es necesario servirse de ellas, si quiera por buena policía aunque nunca fuesen menester”<sup>25</sup>. Como se aprecia, el término formaba parte usual del léxico de un aposentador de Palacio como Herrera, cuando ejercía sus funciones más allá del espacio propiamente palaciego, hecho que hablaba de la cualidad instrumental de la policía para dar continuidad al mismo en un contexto más amplio.

### 3. LA ASCENDENCIA DOMÉSTICA DE LAS NORMAS DE POLICÍA.

Los fundamentos de la forma familiar de gobierno han sido recogidos por el profesor Martínez Millán en una contribución esencial, la introducción a la obra colectiva *La Monarquía de Felipe II*<sup>26</sup>. La idea burocrática actual no puede ser atribuida en absoluto al monarca moderno, que actuaba como un padre de familia gobernaba su casa; no existían diferencias entre la esfera social y la doméstica, como no existía una separación tangible entre lo público y lo privado<sup>27</sup>. Esta esencia doméstica informaba los conocidos *regimientos de príncipes*, fundados en la recepción de Aristóteles y su teoría política, cuya principal consecuencia fue una idea del gobierno como imagen de las funciones del organismo natural, hecho que le daba una vocación de intervención ilimitada, sin más límites que los impuestos por la propia naturaleza<sup>28</sup>. Serían estas las ideas expresadas por Egidio Romano, amigo y discípulo de Santo Tomás en la Sorbona, que tuvieron una rapidísima difusión en Europa<sup>29</sup>. La glosa de Fray Juan García de Castrojeriz a la obra de Egidio, de 1345, respetó su estructura: gobierno personal fundado en las virtudes (libro I); gobierno de la casa (libro II); y ampliación del mismo a la ciudad y el reino (libro III). Como indica el profesor Martínez Millán, no era por lo tanto de extrañar la influencia del autor en la Castilla del Siglo XV, ponderado por Pedro López de Mendoza, leído por Íñigo López de Mendoza y doctrinalmente asumido por Rodrigo Sánchez de Arévalo y Diego de Valera<sup>30</sup>.

El contexto filosófico en el que se desarrolló la idea de policía fue el propio del aristotelismo-tomismo, la búsqueda de la *vida buena*, como la definió Aristóteles en su *Política*<sup>31</sup>. En Egidio Romano y su *De Regimine Principum*<sup>32</sup> -glosado como digo en castellano por García de Castrojeriz-, se tomaba ya como forma de gobierno y

25 BARBEITO, José Manuel (1992). El Alcázar de Madrid. 1ª ed. Madrid: COAM, p. 24.

26 MARTÍNEZ MILLÁN, José-FERNÁNDEZ CONTI, Santiago, dirs. (2005). La Monarquía de Felipe II: la Casa del Rey, I. 1ª ed. Madrid: Fundación MAPFRE-Tavera, pp. 17-51.

27 Op. cit., p. 39, remitiendo a fuentes imprescindibles a este respecto: FRIGO, Daniella (1985). Il padre di famiglia. Governo della casa e governo civile nella tradizione del “economica” tra Cinque e Seicento, 1ª ed. Roma: Bulzoni, p. 11 y MOZZARELLI, Cesare, dir. (1988), “Familia” del Principe e Famiglia Aristocratica. 1ª ed. Roma, pp. VIII-X.

28 ARISTÓTELES, Política (Traducción y notas de M. GARCÍA VALDÉS), Madrid: Gredos, 2000, pp. 1-9.

29 Al respecto, ULLMANN, Walter (1983). Historia del pensamiento político en la Edad Media, Barcelona: Ariel, pp. 120-121; WATT, J.A. (1988). “Spiritual and temporal powers”, J.H. BURNS, ed., Medieval Political Thought (c. 350-c. 1450), Cambridge: CUP, pp. 403-411, fuentes citadas por Martínez Millán.

30 MARTÍNEZ MILLÁN, José, dir. Op. cit., p. 45.

31 GÓMEZ DE PEDRO, María Esther (2001). El estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos, Tesis Doctoral Universidad de Barcelona, pp. 10-44; OSSANDÓN, Juan Carlos (1991). Felicidad y Política. El fin último de la polis en la filosofía de Aristóteles. Pamplona: Universidad de Navarra.

32 Regimiento de los Príncipes, La Coruña: Órbigo, 2013; Glosa castellana al “Regimiento de Príncipes” de Egidio Romano, ed. y estudio preliminar de Juan BENEYTO, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

tenía un sentido doméstico, como instrumento para la integración y gobernación del territorio, mediante la adición de las unidades de reproducción constituidas por casa, barrio, ciudad y reino. Esta idea central, que unía expansión doméstica y policía, fue permanente en el periodo moderno. La tercera parte del tercer libro, dedicada al “gobierno de los reyes y de los príncipes en lo que habla especialmente en cómo se debe gobernar la ciudad y el reino”, era todo un tratado de policía y una descripción acorde con el gobierno del espacio territorial, por parte del rey, como una ampliación del propiamente doméstico<sup>33</sup>.

Si la obra de Egidio Romano tenía la forma de tratado sobre la formación y comportamiento del príncipe desde su infancia, en la que se advertía un doble sentido de policía como gobierno y como buen orden urbano, el *De Regimine Principum* de Santo Tomás mostraba asimismo esa dualidad semántica, aunque predominaba con claridad el primer sentido, al que confería un contenido de “dominio en común”<sup>34</sup>. Era la autoridad pública, a lo largo de la articulación histórica de sus decisiones, la encargada de dar contenido a la prioritaria busca de la felicidad; y los fines atribuidos a la ciudad por Santo Tomás en su *De Regimine* determinaron una división tradicional de la actividad administrativa de la que formó parte la idea de policía<sup>35</sup>.

En la traducción castellana de la obra, policía tiene un prioritario sentido de *gobierno*. Al hablar de “Gobierno Justo” en el capítulo primero del libro primero, Santo Tomás decía que “... si se administra por muchos con nombre común se llama policía, como quando una muchedumbre de soldados mandan en la provincia o ciudad: y si se administra por pocos y virtuosos se llama Aristocracia...”<sup>36</sup>. A su vez, la policía como orden y concierto urbano era visible en el capítulo I del libro segundo, “Cómo los Reyes han de fundar ciudades, para alcanzar fama, y que se debe elegir para ello sitio templado, y las comodidades que de esto se siguen, y las incomodidades de lo contrario”<sup>37</sup>. El planteamiento de Santo Tomás culminaba al describir la armonía social como la correspondencia orgánica entre sus partes, al modo de San Agustín: “... porque de esta manera sucede en una verdadera y perfecta policía, lo que en un cuerpo bien dispuesto, en que las fuerzas orgánicas están en perfecto vigor. Y si la virtud suprema, que es la razón dirigiere las demás potencias inferiores, y se movieren a sus mandatos, entonces resulta una cierta suavidad y perfecta delectación de las fuerzas entre sí mismas, a la qual llamamos armonía...”<sup>38</sup>.

En el caso del mencionado Rodrigo Sánchez de Arévalo, la idea de policía se mencionaba explícitamente como estructuración jurídica del orden ciudadano. Su tratado

33 BRUNNER, Otto (1976). “La ‘Casa Grande’ y la ‘Oeconomica’ de la vieja Europa”, en IDEM, *Nuevos caminos de la historia social y constitucional*, Buenos Aires, pp. 87-123.

34 Como señaló don Alonso Ordóñez de Seijas y Tovar en la dedicatoria de su traducción de la obra al Conde Duque, *Tratado del gobierno de los Príncipes*, del Doctor Santo Tomás de Aquino, ... , En Madrid. Por Iuan González, 1625.

35 VILLAR PALASÍ, José Luis (1950). “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública* 3, pp. 53-29, también en NIETO, Alejandro, ed. (1983). 34 artículos seleccionados de la *Revista de Administración Pública*, 1983, pp. 99-176, especialmente pp. 101-107.

36 *Tratado del gobierno de los Príncipes*, del Doctor Santo Tomás de Aquino, op. cit., p. 5.

37 Op. cit., pp. 47-49.

38 *Tratado del gobierno de los príncipes...*, Libro IV, Capítulo XXIII, “En qué consiste la verdadera policía de que nace la felicidad política, que es quando sus partes se corresponden entre sí unas a otras”. Op. cit., pp. 223-224.

*Suma de la Política*, concluido en torno a 1455, hacía extenso uso de la palabra y el concepto tanto en su libro I, dedicado a cómo debían ser fundadas y edificadas las ciudades y villas, como en el II, que trataba "... del buen regimiento e recta polecía que debe aver todo reyno o çibdad assí en tiempo de paz como de guerra"<sup>39</sup>. En él, el interés se centraba en el príncipe como buen político, la administración del estado, las leyes justas y las relaciones de obediencia y lealtad de los súbditos hacia el rey. En cuanto al primer libro, para el entonces arcediano de Treviño la fundación de una ciudad perseguía las condiciones de supervivencia del ser humano: subsistir, tener descendencia, vivir en paz y seguridad, etc. Tomará la idea de policía como el recto gobierno de las cosas urbanas, como se deduce del uso literal que hacía de la palabra: la abundancia de mantenimientos tocaba a "buena e derecha policía"; o la presencia de extranjeros en ciudades marítimas podía subvertir el orden social, dada la tendencia natural del hombre a "provar policías e cosas nuevas"<sup>40</sup>. No obstante, es obligado tener en cuenta que, en esa metodología extensiva del gobierno doméstico regio, Sánchez de Arévalo utilizaba el término como sinónimo de reino, en el sentido de comunidad política o *res pública*<sup>41</sup>. Por las mismas fechas, Fernán Pérez de Guzmán (c. 1378-1460?) daba a la palabra Policía el indicado sentido de buen orden ciudadano, al afirmar que la reforma de costumbres de la antigua Roma era práctica "de grant policía e çivilidad"<sup>42</sup>.

Conforme a lo dicho, esta visión de gobierno extendido del espacio desde la casa real debe primar sobre la extensión de un modelo de gobierno doméstico, mediante la multiplicación o adición de los particulares, opciones que, por lo demás, eran compatibles. Será esta la dualidad interpretativa potencial que ofrece la idea de gobierno de la Casa en la Edad Moderna. Conde Naranjo habla de una "estrategia dilatadora de la propia monarquía" a través de la cambiante economía aristotélica, que considera contradictoria en los términos, y en la que la conservación del principado no dependía de la razón de estado, sino de las virtudes paternas del príncipe, a imitación de actores sociales como los propietarios de señoríos, clérigos, comerciantes, etc.<sup>43</sup>, pero también de sus propias funciones. Este conglomerado, según el propio autor, superaba los límites de la doméstica para hollar los de la economía política, "al quedar referida no ya a una casa sino a un Estado". Pero parece que a ojos del príncipe los instrumentos articulados para realizar esta transferencia tenían mucho de expansión horizontal de la dinámica rectora de su propio espacio<sup>44</sup>, en términos simbólicos tanto como materiales. En consecuencia, puede deducirse que tal conjunto de medidas nunca perdió esa urdimbre *oeconomica*, cuyo alcance ignoró, incluso, el fin del Antiguo Régimen.

39 ANTELO IGLESIAS, Antonio (1985). "La ciudad ideal según fray Francesc Eiximenis y Rodrigo Sánchez de Arévalo", En la España Medieval 6, pp. 19-50, p. 35; Rodrigo SÁNCHEZ DE ARÉVALO. Op. Cit., p. 27.

40 ANTELO IGLESIAS, Antonio. Op. cit., p. 38.

41 Op. cit., p. 43.

42 Fernán PÉREZ DE GUZMÁN, Generaciones y semblanzas, ed. crítica de R.B. TATE, Londres: Támesis Books, 1965, p. 1, apud LECHNER, Jan (1981). Op. cit., p. 401.

43 FRIGO, Daniela (1991). "Disciplina Rei Familiariae": a economía como modelo administrativo de Ancien Régime", Penélope. Fazer e desfazer a História 6, pp. 47-62, p. 60.

44 CONDE NARANJO, Esteban (2006). "Libros de policía, policía de libros. España, 1800", Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XXXV, pp. 557-592, pp. 578-580.

### 3.1. EL FUNDAMENTO DOMÉSTICO DE LA EXTENSIÓN DE LA POLICÍA AL TERRITORIO

Para Martínez Millán “La casa real fue un espacio clave en la distribución del poder político durante las Edades Media y Moderna”<sup>45</sup>, pero no era un término unívoco, incluyendo el conjunto de personas que el rey mantenía y dirigía como padre de familia. La cuestión radica en que en su persona se acumulaba el regimiento económico de la casa y el político-universal de la república, hecho que extendía los límites comunes de la *oeconomica* regia más allá de los límites de su casa, así como los propios fines de la lógica doméstico-familiar. El bien de la familia se identificaba con el aumento y conservación de la casa, a criterio del padre de familia<sup>46</sup>, y con ello se abre la posibilidad de considerar hasta qué punto el reino quedaba así convertido en casa. En definitiva, la medida en que la virtud gubernativa del rey sobre sus reinos se veía constituida por las atribuciones jurisdiccionales propias de su calidad de *Hausherr*<sup>47</sup>. De admitir este esquema, el siguiente paso consistiría en aclarar los aparejos formales e institucionales construidos para articular una función que, evidentemente, superaba la propia capacidad personal del rey. Aquellos que implicaban la construcción de una unidad de matriz doméstica, extendida sobre el espacio de los reinos.

La semblanza doméstica y familiar del gobierno fue subrayada por Jean Talpin y Jean Bodín. En su *Police Chrestienne*, el primero subrayó la naturaleza paterna de los magistrados sobre el pueblo, encargados de guiarle por la corrección de costumbres, a semejanza de un padre con sus hijos<sup>48</sup>. Como señala Jesús Vallejo, la policía aparecía así estrechamente ligada a ese contexto doméstico-económico y paternal, fundado en la “compulsión o apremio amoroso”<sup>49</sup>. Por su parte, en los capítulos iniciales de los conocidos *Six livres de la Republique* de Bodin –traducidos al castellano por Gaspar de Añastro Ysunza, al tiempo que los *enmendaba católicamente*– se apreciaba asimismo esa correspondencia del gobierno de la cosa pública con el de la casa privada: “... el justo gobierno de la casa es el verdadero modelo del gobierno de la República”<sup>50</sup>. Así pues, tal idea extensiva sería propia del concepto, especialmente en la literatura de la *policía cristiana*. Fray Juan de Santa María consideraba la casa y familia bien regidas como imagen de la república, y trazaba un paralelo entre la autoridad doméstica y la suprema. El gobierno de la casa era modelo del de la república y compendiaba las cosas tocantes a la policía, conservación y buen régimen de los

45 MARTÍNEZ MILLÁN, José. Op.cit., p. 49.

46 MARTÍNEZ MILLÁN, José. Op. cit., p. 49.

47 BRUNNER, Otto (1983). *Terra e Potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell’Austria medievale*, Milán, pp. 359-360 (apud MARTÍNEZ MILLÁN, José. Op. cit., p. 50). La Ganze Haus era un sujeto constitucional al que se le reconocía una autonomía simbolizada en la paz de la casa y en las competencias del padre de familia.

48 La *Police Chrestienne*. Livre tres-utile & necessaire a toutes manieres de gens, de quelque estat ou vacation qu’ils soyent, à cause qu’il contient la doctrine non seulement generale, mais aussi speciale, pour l’institution de toute particuliere & Chrestienne profession... Par M. Jean Talpin... A Paris, Chez Nicolás Chesneau... MDLXXII, f. 8r. La importancia de este autor es subrayada por VALLEJO, Jesús. Op. cit., p.3.

49 VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús. Op. cit., ibidem.

50 VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús. Op. cit., y fuentes allí citadas. Existe edición actual: Juan BODIN, *Los seis libros de la República*. Traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente por Gaspar de Añastro Ysunza, II vol., Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, ed. y estudio preliminar de José Luis BERMEJO CABRERO.

súbditos<sup>51</sup>, ampliando la *Oeconomica* propia de la casa al conjunto de los reinos. Pero mayor importancia tenía el hecho de que la propia práctica administrativa abundaba en elementos materiales y simbólicos que remitían a la referida idea expansiva. Sin duda, la policía fue técnica fundamental para materializar esa idea del gobierno como ampliación de la dirección de la casa.

La evolución del concepto de policía fue estrechamente ligada a la naturaleza doméstica del gobierno real. Las bases de este proceso no experimentaron gran variación desde su planteamiento por Aristóteles en su *Política*, como señala el hecho de que fue la primera autoridad invocada por Fray Juan de Santa María en su famoso tratado, al definir la idea de república<sup>52</sup>. Era importante el hecho de que esta estuviera formada por una adición de familias, pero lo destacable era que en ella la más importante era “la (familia) común a ellas con superior autoridad”. El gobierno real se reflejaba en la imagen de una casa bien gobernada<sup>53</sup>, pero no solo en un plano ideal, sino como referencia material que amparaba la referida extensión del gobierno, acordado en el palacio real, hacia el territorio<sup>54</sup>. La alusión a la casa era algo más que una fórmula retórica.

Acorde con esta transmisión fue otra idea constante en la tratadística política de la época, la asignación al rey de una función de *paterfamilias* a través de la que extendía al conjunto de sus súbditos los valores de cuidado, tutela y protección propios de tal figura. El contexto confesional en que la obra de Santa María fue escrita explica la semejanza agustiniana del rey como pastor de su ganado<sup>55</sup>, aunque otras muchas imágenes remitían en la obra a esa función curadora: “... el buen rey ha de ser médico de su pueblo, y ha de curar y apacentar sus vassallos”<sup>56</sup>. Pero la imagen culminante del rey aludida por Santa María era la de padre, al extremo que consideraba ambos términos sinónimos. Invocaba autoridades como el *Génesis*, Casiodoro, Platón u Homero para afirmar que “No es otra cosa el Rey sino un padre público y común de la república. Y por parecerse tanto el oficio de rey al de padre, llamó Platón al rey padre de familias...”. El alcance de esa función paternal no significaba diferencias en su ejercicio: “La diferencia no está en más de tener pocos, o muchos debaxo de su imperio”<sup>57</sup>. No es de extrañar que esta visión, esta consideración del reino como casa ampliada, se percibiese también con toda claridad en el tratado clásico dedicado al

51 Cfr. el texto transcrito en VALLEJO FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, Jesús. *Op. cit.*, del *Tratado de República y Policía Christiana para Reyes y Príncipes: y para los que en el gobierno tienen sus vezes*, compuesto por Fray Juan de Santa María, ... En Madrid. En la Imprenta Real, 1615.

52 *Tratado de República y Policía Christiana...*, *Op. cit.* f. 1v.

53 A este respecto es fundamental un fragmento en cuya importancia ya ha reparado Jesús Vallejo: “... por que una casa y familia bien regida, es imagen de una República, y la autoridad doméstica semejante a la suprema, y el justo gobierno de una casa, verdadero modelo de una república, abraça en sí todos los buenos gobiernos, trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena dirección de los hombres, assí respeto del mandar, como del obedecer”, *Tratado de República y Policía Christiana...*, *op. cit.*, f. 8r. (Mis citas de esta obra son por la edición de Barcelona: Sebastián de Cormellas, 1616)

54 “Una casa con su familia es una pequeña ciudad, y la ciudad una casa grande: muchas casas hacen una ciudad, y muchas ciudades componen un reyno, y quanto al gobierno sólo difieren en la grandeza, que aunque en el uno se ocupan más, y en el otro menos, pero todos miran a un mismo fin, que es el bien común”, *Tratado de República y Policía Christiana...*, *op. cit.*, f. 8r.-v.

55 *Op. cit.*, f. 9v.

56 *Op. cit.*..., f. 9v.

57 *Op. cit.*..., f. 10r.

gobierno territorial por parte de los corregidores, el de Castillo de Bobadilla, puesto que esa lógica de ampliación tenía en ellos sus últimos ejecutores –al menos *de asiento*–, en lo que en definitiva implicaba la extensión territorial del espacio cortesano. Obra publicada, por lo demás, unos años antes que la de Santa María.

“Equipara se la Política a la Económica –dirá Castillo de Bobadilla–, que trata del gobierno de la casa, porque la familia bien regida es la verdadera imagen de la República, y la autoridad doméstica semejante a la autoridad suprema, y el justo gobierno de la casa es el verdadero modelo del gobierno de la República”. La invocación de distintas autoridades de la Iglesia servía para poner en relación ambos espacios, la aptitud mostrada en el espacio doméstico se consideraba grado para el gobierno general y a este principio no escapaba el propio rey, ni el corregidor. Ambos planos estaban superpuestos y, dados los recursos institucionales para hacer material esta extensión, esta correlación era mucho más que un mero recurso argumental. La manida metáfora orgánica permitió seguidamente a Castillo de Bobadilla insistir en la interpenetración entre el gobierno doméstico y el territorial, sujeto a unas mismas normas de las que formaban parte las de policía, cuya única diferencia era el alcance, en un proceso que implicaba la construcción del espacio cortesano:

“... porque la casa es una pequeña ciudad, y la ciudad es una casa grande: y quanto al gobierno de la casa y la ciudad, sólo difieren en la grandeza. Y bien assí como todo el cuerpo se siente bien, quando cada uno de los miembros en particular haze su deber: de la misma manera la República gozará de prosperidad, quando fueren bien gobernadas las familias. Y por el consiguiente quadra la opinión de Sócrates que la administración de la ciudad no difiere del gobierno del reyno en otra cosa sino que en el gobierno del reyno se ocupan más personas, y en el de la ciudad menos: pero los unos y los otros miran a un mismo fin, que es el bien común: y en la una y otra administración se hazen unas mismas leyes y ordenaciones, estables, y adaptadas en universal; y assí como la unión de los ciudadanos haze la perfeta ciudad y república, de la misma manera la unión de los que son de un reyno le haze perfeto. Y según este parecer de Sócrates, al mundo todo podemos llamar una república, y una ciudad, y dezir, que el arte de gobernar las ciudades y repúblicas, es ciencia real que pertenece a los reyes”<sup>58</sup>.

Los caracteres del ramo de la policía propiciaron su permanencia, desde la propia articulación legal de los reinos de Castilla a través de las *Partidas* hasta el fin del Antiguo Régimen y más allá, sujeta a unas bases doméstico-paternales presentes en su tratadística, aunque no siempre de forma evidente. La idea del Gobierno como un vector espacial de extensión doméstica tiene más importancia de la que somos capaces por el momento de definir. Esa peculiar consideración de la dirección de los asuntos como una amplificación de lo doméstico a lo general (hasta el punto de que la distinción entre ambos campos es difícil, como originarios de un único ente) implicaba dar repercusión y entidad general, aunque fuese implícita o inconscientemente, a asuntos y procedimientos propios de la pequeñez cotidiana de la casa. Surgía, así, la necesidad de articular técnicas que hiciesen material ese proceso expansivo, que adaptasen medidas propias del espacio palaciego e inmediatamente

58 Política para corregidores y señores de vassallos, en tiempo de paz y de guerra,..., autor el licenciado Castillo de Bobadilla... Con privilegio, En Barcelona, Por Gerónimo Margarit, 1616, I, p. 16 (nº 29, capítulo I, libro I).

cortesano a un espacio más amplio, que a efectos prácticos se extendía hasta el límite de los propios reinos. En definitiva, pareja a la propia definición del gobierno real y a la expansión territorial de la Monarquía, se hizo necesario estructurar técnicas administrativas que hiciesen material tal forma de gobierno ampliado. Es en este espacio teórico en el que fue tomando forma, con gran indecisión y contradicciones, la idea de policía.

Esa relación mediada del concepto con el ámbito doméstico regio no es cuestión secundaria, pues ayuda a comprender muchas de las peculiaridades que acompañarían su implantación a lo largo de la Edad Moderna, comenzando por la propia implicación de oficiales domésticos regios en cuestiones contenidas en el extenso campo de la policía. Esto permite comprender que las licencias de exención de aposento elevadas a la Cámara de Castilla contaran con la preceptiva información por el aposentador de Palacio, de la traza de la reforma a la que debían someterse las casas de la Corte a cambio de la exención solicitada<sup>59</sup>. Y la visibilidad de esta cuestión en el ámbito de la Cámara regia hablaba con elocuencia de la virtud integradora de esta, más allá del estricto ámbito palaciego. Dado que insinuaba una concepción unitaria entre la casa real y la corte circundante, en materia de orden y concierto urbano y arquitectónico, esto es, en lo tocante a policía. Gobierno doméstico y gobierno general se hacían uno, al modo contenido en los tratados ya reseñados, y la esencia doméstica del gobierno se traducía en buena parte en la formulación de decisiones propias del orden de la policía.

Esta constante se extendió con claridad durante el Siglo XVIII. Como ha estudiado Conde Naranjo, el ejercicio por el Consejo de atribuciones como la autorización administrativa de impresión de libros denotaba una clara función policial, el ejercicio por el poder de su mirada “cierta y continua, pero invisible”, en palabras de Jovellanos. El ejercicio de funciones preventivas, propio de la policía, distintas o por lo menos más sofisticadas que la propia censura, en cualquier ramo de su inabarcable intervención. En ella, la virtud tutora y paternal propia del rey, obligado a propiciar la felicidad material de sus súbditos-familiares, era literalmente mencionada tanto en las solicitudes de licencia para publicar como en las obras finalmente autorizadas, caso del señalado Valentín de Foronda<sup>60</sup>.

#### **4. EL CONSEJO REAL, CAUCE INSTITUCIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE POLICÍA.**

La permanencia del gobierno y la administración sujetos a unas mismas bases a lo largo de la Edad Moderna implicó que se advierta gran estabilidad durante el periodo en los agentes encargados de aplicar tales medidas de policía. En la Castilla moderna, su transmisión se encauzó a través de organismos administrativos caracterizados por su integración doméstica, como el Consejo Real o los alcaldes de Casa y Corte. El primero surgió para atemperar el efecto de la partida de la audiencia de la vera del

59 Un ejemplo, en Archivo Histórico Nacional. Consejos, leg. 4409, nº 70, consulta de la Cámara de 12 de agosto de 1584.

60 “Habrá que atender precisamente a estas antiguas caracterizaciones del gobierno doméstico pues de ellas obtendrá legitimación, magnitud y metáforas la policía del libro en el setecientos”, CONDE NARANJO, Esteban (2006). El argos de la Monarquía. La Policía del libro en la España ilustrada (1750-1834), Madrid: CEPC, pp. 193-198.

rey, sin un carácter tan jurisdiccional como el que esta tuvo<sup>61</sup>. Se caracterizó, desde un principio, por su íntima relación con la persona real, que se tradujo en su integración material y metafórica en la Cámara Real. Ello convertía al Consejo en instrumento esencial de ese método de gobierno de base doméstica, cuyas atribuciones eran resultado de tal función, dado que representaban la ampliación a escala de aquellas medidas propias del ámbito doméstico sobre un espacio más extenso.

Este hecho tuvo importantes implicaciones, que entremezclaron el contorno de la evolución institucional del Consejo con el contenido del propio concepto de policía. Su adscripción creciente a un espacio meramente administrativo, supeditado a la decisión política pero partícipe a un tiempo de ella, como imprescindible para su materialización, debió mucho a ese carácter de la policía como propia de las cosas menudas y cotidianas, tan característico del ámbito doméstico regio. Y fue precisamente la integración del Consejo en ese espacio la que propició una aplicación adaptada de las decisiones de ese orden nacidas en la Cámara regia y materialmente aprobadas por el rey, en una serie de espacios concéntricos a los que alcanzaba, Consejo mediante, una integración difusa en la Cámara regia. Espacios cuya adición tendía a identificar el espacio cortesano emanado de ella con los propios reinos: las cinco leguas de la Corte, una serie variable de perímetros de especialización temática (montes, pan), el conjunto de los reinos cohesionados por el lenguaje cortesano mediante la semántica permanente de los corregidores y audiencias, y la periódica de la deambulación de la persona real en las *jornadas reales* o los jueces de comisión, etc.

Por las mismas razones, la permanencia de los rasgos de la aplicación práctica de la policía por parte del Consejo en tan extenso periodo histórico se debía a la simultánea estabilidad de un gobierno basado en tal sentido doméstico, que no sufrió mutaciones significativas a lo largo de la Edad Moderna. En este itinerario histórico de impulso *oeconomico*, el carácter instrumental de la policía sobre el espacio cortesano necesitó de articulación institucional en la Corte. La breve reforma del Consejo Real de 1598, definitivamente instaurada en 1608, dio testimonio de la referida maduración de las cuestiones de policía, dado que muchas de las atribuciones de la naciente Sala de Gobierno se ajustaban a su canon. En un orden confesional, la Sala estaría encargada "... de la extirpación de vicios y remedio de pecados públicos...", y en el *oeconomico*, harían material la obligación del rey de, como buen paterfamilias, acudir a la satisfacción de la necesidad material de sus súbditos y por tanto a su felicidad, garantizando la provisión adecuada de víveres y el comercio<sup>62</sup>.

La coordinación ejercida por el Consejo en las diferentes divisiones de ese espacio contaba con el eficaz complemento de los alcaldes de Casa y Corte, estrechamente unidos al Consejo, no solo porque sus sentencias civiles eran recurridas en él, sino porque

61 PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel (1975). "La justicia de la Corte de Castilla durante los siglos XIII al XV", Historia, Instituciones, Documentos 2, pp. 383-482.

62 La Sala de Gobierno también tendría cuidado de "... procurar que se restaure el trato y comercio y agricultura y labrança y criança y la conservación y aumento de los montes y plantíos, y de reformar la charestía general que ay en todas las cosas... Provean lo neçesario para que los pósitos del reyno se conserven y aumenten,... Ternán cuydado que no aya falta en estos reynos quanto a la provisión de pan y de otros vastimentos, espeçialmente en esta Corte, y lo mismo se procurará para las otras partes" (DE DIOS, Salustiano (1986). Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla, Salamanca: Diputación Provincial, p. 123).

estaban obligados a dar cuenta de sus rondas a su Presidente<sup>63</sup>, exigencia que no siempre se cumplía con el mismo rigor y periodicidad. Si la policía era una mezcla proporcionada de prosperidad y seguridad, una suerte de armonía pública de claras bases filosóficas, los alcaldes eran un cuerpo claramente ajustado a tales parámetros; pues de ellos también dependía el abastecimiento cortesano, como se aprecia mediante toda una serie de funciones que la doctrina consideraba, fuera como *ius* o como ciencia, propias de la *policía*.

Los procedimientos articulados para materializar esta expansión del gobierno doméstico regio fueron esenciales para comprender la paulatina definición del concepto de policía, dado que emparentaron las medidas de orden menudo y cotidiano establecidas para el gobierno de la Casa con aquellas otras acordadas a mayor escala para el gobierno del espacio territorial. El cumplimiento de unos mismos fines en distintos espacios propició el ajuste de las segundas al modelo de las primeras, significadas por su inmediatez, ejecutividad, ausencia de complejidad jurídica, carácter enunciador del régimen propio, factual y susceptible de alteración del espacio administrado, antes que regulador *a priori* del mismo, etc. Para este fenómeno de transmisión se recurrió a una herramienta institucional que pusiera en relación los dos ámbitos, como fue el Consejo Real y los alcaldes. Significativamente, los tratados clásicos que refiero reparaban tanto en esta virtualidad doméstica del gobierno general como en la integración del Consejo en la misma, a través de la Cámara Real<sup>64</sup>, en la forma de consulta periódica y directa con la persona real: la conocida como *Consulta de los Viernes*:

“En estos reynos de Castilla ay una costumbre muy loable, de grande autoridad y magestad, digna de los prudentísimos reyes que la ordenaron, y es la consulta que todos los viernes por la tarde haze el Presidente de Castilla con los de su Real Consejo, en la qual se da quenta a Su Magestad de todos los negocios más graves, y en que es necessario el parecer y autoridad real”<sup>65</sup>.

En estas consultas, el Consejo sometía a la decisión del rey los asuntos que eran de su competencia que, en gran medida, tenían una evidente dimensión territorial. De manera que, mediante el mero ejercicio de sus atribuciones, el organismo ejercía como correa de transmisión de las decisiones tomadas en la Cámara Real –en cuya antecámara se celebraban estas consultas- y su materialización, tanto en la propia Corte como en los reinos, integrando los dos ámbitos en un único espacio continuo de índole inequívocamente cortesana. La aprobación de repartimientos para acometer obras públicas o las autorizaciones de arbitrios tenían una clara traducción local que compartían medidas fácilmente catalogables en el ramo de policía, tocantes a la aprobación de ordenanzas municipales, la explotación forestal, el cuidado de la red viaria, etc. Conforme a ello, en esa dinámica de reproducción cortesana parece altamente expresiva la mención de la *Consulta de los Viernes* por Castillo de Bobadilla, pues extendía a los corregidores la obligación de los reyes de escuchar en audiencia como “simulacro y figura” de rey<sup>66</sup>, y constituía los ayuntamientos de corregidor y concejo como imagen del propio Consejo. Al tratar de la “Audiencia pública en lo civil”

63 Respectivamente, puntos 5º al 10º y 17-18 de la reforma de los alcaldes de 12 de diciembre de 1583, contenida en la Recopilación de las leyes destes reynos, hecha por mandado de la Magestad Católica del Rey don Felipe Segundo, I, Madrid: 1640, ley 16ª, lib. II, tit. VI.

64 Sobre la Cámara, cfr. mi aportación en MARTÍNEZ MILLÁN, José-FERNÁNDEZ CONTI, Santiago, dirs. Op. cit., pp. 121-143.

65 Tratado de República y Policía Christiana..., op. cit., f. 80v.

66 Política para corregidores..., op. cit., II, p. 17 (nº 6, capítulo II, libro III.)

del corregidor, entre otros antecedentes clásicos el autor remitía a la vieja costumbre de los reyes de Castilla con su Consejo y añadía: “Y los Reyes Católicos, don Fernando y doña Ysabel de gloriosa memoria, lo reduxeron a las audiencias y consultas que los del Consejo hazen oy día los viernes con la persona real...”<sup>67</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

La metodología de investigación basada en el estudio de la expansión territorial del gobierno regio a partir de la Cámara real tiene un gran alcance potencial, especialmente por su carácter omnicomprensivo, una de cuyas virtudes es ofrecer contexto a interpretaciones complejas de voluntad genérica. Por ejemplo, la sugerente aplicación del panoptismo benthamiano a las atribuciones de autorización de publicaciones del Consejo Real que realiza Conde Naranjo concuerda con la preexistencia del sustrato representado por ese gobierno extendido de matriz doméstica. Creo que la eficacia espacial del *ojo del poder*, expresado en el perfeccionamiento de las referidas atribuciones del Consejo, descansaba en un aparejo administrativo de largo recorrido desarrollado mediante la aplicación secular de la técnica administrativa de policía<sup>68</sup>. En este sentido, lo afirmado por este autor en lo relativo a la materia libraria era extensivo a todos los ramos sujetos a su administración, sometidos al vigilante ojo de Argos.

La permanencia de la justificación *oeconomica* es cuestión sobre la que existe amplio consenso. En una contribución de 2004, Gallego Anabitarte afirmó que “la ciencia de la Policía en España era el gobierno político y económico del siglo XVIII, que en la primera mitad del siglo XIX se llamará Administración”<sup>69</sup>, aspecto en el que coincidió Carlos Petit en su crítica a la misma, invocando la autoridad de Luca Mannori: el “gobierno activo” del príncipe (del ilustrado, pero creo que también del barroco, del renacentista o del medieval), “encontró su mejor modelo en las facultades domésticas (*oikonomía* en su exacto sentido) correspondientes al *paterfamilias*”. El acopio de bienes materiales para sus familiares-súbditos y el ejercicio de potestades y funciones gubernativas sin estrépito ni figura de juicio, esto es, el gobierno doméstico o económico y el gobierno civil o político (identificable en gran medida con la propia administración) confluían en la persona real y en los organismos en los que delegaba su gestión, caso del Consejo Real. La administración del Estado liberal recibió rasgos propios de tal matriz doméstica moderna, como la consecución de la prosperidad y la felicidad del reino y de los hombres<sup>70</sup>.

67 Política para corregidores..., op. cit., II, p. 317 (nº 6, capítulo XIII, lib. III)

68 CONDE NARANJO, Esteban (2006), op. cit., esp. pp. 13-18 y 369-371, y las fuentes allí citadas.

69 GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. “La enseñanza del Derecho Público en España. Un ensayo crítico”, en BERMEJO CASTRILLO, Manuel Ángel, ed. (2004). Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal, Getafe: Instituto Antonio Nebrija de Estudios sobre la Universidad, Madrid: Dykinson, pp. 83-234, p. 119.

70 MANNORI, Luca (1990). “Per una `preistoria` della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell’età del tardo diritto comune”, Quaderni fiorentini 19, pp. 323-504; PETIT, Carlos (2005). “De la Historia a la Memoria. A propósito de una reciente obra de historia universitaria”, Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija 8, pp. 237-279, pp. 249-251. La continuidad dieciochesca del principio aristotélico de felicidad, en MARAVALL, José María (1991). “La idea de felicidad en el programa de la ilustración”, en IDEM (1991). Estudios de la historia del pensamiento español (siglo XVIII). Intr. y comp. de M.C. IGLESIAS. 1ª ed. Madrid: Mondadori, pp. 162-189.

Este artículo ha tratado de asentar las bases domésticas de la evolución teórica y práctica de la policía en la Edad Moderna. Son al menos dos las consecuencias interdependientes que derivaron de ella: la permanencia de unos mismos caracteres y su encauzamiento institucional a través del Consejo Real y los alcaldes de Casa y Corte, aspectos ambos que requieren atención particular. Como realidad transversal, emerge un sentido de armonía de base filosófica aristotélica, presente todavía en la fundamentación teórica del concepto liberal de seguridad pública y del ejercicio de los nuevos cuerpos creados para aplicarla.

Fecha de recepción: 08/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# LA LUCHA CONTRA EL DELITO EN LA RED

JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

MAGISTRADO DE LA AUDIENCIA NACIONAL

## RESUMEN

La lucha contra el crimen en el proceloso mundo digital precisa de un marco jurídico adecuado, lo que obliga al legislador a una rigurosa labor de adaptación frente a los efectos del uso de las nuevas tecnologías por los delincuentes. La ley penal sustantiva ofrece respuesta a las actividades ilícitas en la red, aunque en forma dispersa, pues resultaría sumamente dificultosa una de naturaleza autónoma. Así el principio de territorialidad queda con frecuencia desdibujado, lo que hace que la cooperación internacional sea esencial.

*Palabras clave:* Cibedelincuencia, efecto lesivo, prueba electrónica, dirección IP

## ABSTRACT

Fight against crime in the complex digital era precise an accurate legal framework, which forces the legislator to implement a strict effort of adaptation against the effects of the use of new technologies by criminals. The substantive criminal law offers new answers to the online illegal activities, but in a scattered way, as it would be extremely difficult to give an independent answer. The principle of territoriality is sometimes disfigured, which makes international cooperation an essential tool.

*Key words:* Cybercrime, harmful effect, electronic proof, internet protocol (IP)

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando CLAUSEWITZ hablaba de la “niebla de la guerra” no podía imaginar que en el futuro la llamada “nube” cibernética y sus proteicos aledaños conformarían un escenario cuajado de riesgos e incertidumbres. No corresponde analizar ahora la ciberguerra y los ciberataques a ella inherentes<sup>1</sup>, pues transitaremos por el mundo de la ciberdelinencia. Pero permítase aprovechar la expresión del prusiano, a la vista de los problemas vinculados al uso ilícito de la red, emparentando ambas metáforas. La “nube” es “niebla”, un mundo de constantes y mudables incógnitas, en el que el principio de territorialidad muchas veces se difumina e incluso volatiliza o en el que el secreto de las comunicaciones queda relativizado en dispositivos sin retorno, sean monodireccionales (un terminal móvil se utiliza como detonador) o multidireccionales (ataques de denegación de servicio con difusión de “malware”). Botones de muestra

---

1 “Empleo del ciberespacio en la guerra asimétrica”, Grupo de Trabajo nº 2, XXXIII Curso de Defensa Nacional (2013), coordinado por el autor, disponible en [www.defensa.gob.es](http://www.defensa.gob.es); “Ciberguerra y derecho al *ius ad bellum* y el *ius in bello* en el ciberespacio”, JÉRÓNIMO DOMINGUEZ BASCOY, *Revista Española de Derecho Militar* núm. 100; “Responsabilidad penal internacional en el ciberespacio”, KAI AMBOS, *Indret, Revista para el Análisis del Derecho*, abril 2015.

de las dificultades que el ámbito considerado procura al Derecho, un espacio del que se dice que ya mueve más dinero que el narcotráfico. Intentaremos abordarlo desde una perspectiva penal, en lo sustantivo y en lo procesal.

## 2. EL MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

Las normas básicas a tener en cuenta son la Constitución (art. 18 CE), el Código Penal (CP), la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim.), con especial incidencia de la Ley Orgánica 13/2015, que la modifica, entre otros aspectos, en lo relativo a la regulación de medidas de investigación tecnológica, la Ley Orgánica de Protección de Datos (LO 15/99, de 13 de diciembre, LOPD), la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico (L. 34/02, de 11 de julio), la Ley de Conservación de Datos relativos a las Comunicaciones Electrónicas (L. 25/07, de 18 de octubre) y la Ley General de Telecomunicaciones (L. 9/14, de 9 de mayo, LGT).

Las normas internacionales a considerar son el Convenio sobre la Ciberdelincuencia (Budapest, 23 de noviembre de 2001), con Instrumento de ratificación publicado en el BOE 226/10, de 17 de diciembre de 2010, y la Directiva 2002/58, relativa al correo electrónico, sin olvidar las de naturaleza más general, Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 12), Convenio de Roma de 1950 (art.8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 17) y Carta de Derechos Fundamentales de la UE respecto de la vida privada y familiar (art. 7). Al hilo de la exposición se irán trayendo a colación. La Recomendación CM/Rec (2014) 6, del Consejo de ministros a los estados miembros, se refiere a una Guía de los derechos humanos para los usuarios de internet (Consejo de ministros de 16 de abril de 2014, en la 1.197ª reunión de delegados de los ministros) y determina que nadie debe ser sometido a medidas generales de vigilancia o interceptación, así como que solo en circunstancias excepcionales definidas en la ley, como sería la investigación de un delito, se podrá quebrantar la privacidad con respecto a los datos personales.

Conviene resaltar que la Disposición Final Segunda de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, modifica la reseñada Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Introduce un apartado cinco bis en la disposición adicional sexta, en el que se habilita a la autoridad de asignación para suspender cautelarmente o cancelar, de acuerdo con el correspondiente requerimiento judicial previo, los nombres de dominio mediante los cuales se esté cometiendo un delito o falta tipificado en el Código Penal, lo que también podrá hacer cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado le dirijan requerimiento de suspensión cautelar dictado como diligencia de prevención dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos. Se introduce también una disposición adicional octava, en la que se regula la colaboración de los registros de nombres de dominio establecidos en España en la lucha contra actividades ilícitas, y una disposición adicional novena sobre gestión de incidentes de ciberseguridad que afecten a la red de internet, estableciendo la obligación de colaboración con el CERT ("*Computer Emergency Response Team*") competente y disponiendo que la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información garantizará un intercambio fluido de información con la Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior sobre incidentes, amenazas y vulnerabilidades según lo contemplado en la

Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas.

### 3. LAS PREVISIONES DEL CÓDIGO PENAL

Nuestra ley penal sustantiva no contempla una categoría específica de delitos informáticos, pero bajo diferentes rúbricas incluye conductas que responden a las que se refiere el Convenio de Budapest sobre ciberdelincuencia. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que tanto la Ley Orgánica 1/2015 como la Ley Orgánica 2/2015, ambas de 30 de marzo, que modifican el Código Penal, contemplan nuevas previsiones en la materia que nos ocupa.

Así, dentro de los delitos contra la libertad sexual (Título VIII del Libro II), añade la Ley Orgánica 1/2015 un artículo 183 ter, sancionando al que, a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación contacte con un menor de 16 años y proponga concertar un encuentro a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en los artículos 183 y 189. El artículo 189 castiga la pornografía infantil, cualquiera sea el soporte utilizado.

También, dentro de los delitos contra la intimidad (Título X), se tipifica el descubrimiento y revelación de secretos en los apartados 1 y 2 del art. 197 (apoderamiento de mensajes de correo electrónico; apoderamiento, utilización o modificación en perjuicio de tercero de datos reservados de carácter personal o familiar de otro que se hallan registrados en ficheros o soportes informáticos, electrónicos o telemáticos, o en cualquier otro tipo de archivo o registro público o privado). La LO 5/10, de 22 de junio, modificó el precepto y contempló en su apartado 3 el acceso informático sin autorización y en el 8 la realización por grupo u organización criminal. La Ley Orgánica 1/2015 añade al Código los artículos 197 bis a 197 quinquies, con miras a reforzar la protección penal en este ámbito (acceso o facilitación, traslado a terceros, organizaciones o grupos criminales, personas jurídicas).

Dentro de los delitos contra el patrimonio (Título XIII), el hurto informático, aunque no se prevea expresamente (art.534), la sustracción de tarjeta o soporte magnético para acceder (arts. 238 y 239), la estafa informática (art. 248), la apropiación indebida informática, aunque no se contemple expresamente (arts. 252 y 253), la utilización sin autorización de equipos terminales de telecomunicación (art. 256), los daños informáticos (art. 264) y la copia ilegal de programas informáticos (arts. 270 y 271). La Ley Orgánica 1/2015 introduce los artículos 264 bis a 264 quater (interrupción grave de sistema informático, facilitación a terceros, personas jurídicas).

El art. 346, incluido en el Título XVII, (delitos contra la seguridad colectiva), sanciona los estragos que afecten a cualquier medio de comunicación. El nuevo art. 362 quater, dentro de los delitos contra la salud pública, agrava la pena para los casos en que las sustancias se ofrezcan a través de medios de difusión a gran escala.

Por otra parte, dentro de las falsedades (Título XVIII), se encuadra la simulación de tarjetas (arts. 390 y 392) y la fabricación o tenencia de programas destinados a la falsedad documental (art. 400).

Ni que decir tiene que los tipos reseñados no agotan las posibilidades de persecución de otras conductas, pues cabe derivar responsabilidad penal de contenidos

ilícitos o uso instrumental de medios telemáticos, respecto de quienes divulguen, los aprovechen o empleen<sup>2</sup>. Además, tras la reciente reforma de la ley penal sustantiva, en el llamado delito “de odio”, del artículo 510, se sanciona el uso de todo tipo de soporte al efecto, cualificando la conducta, la utilización de internet o de tecnologías de la información (en el BOE 26/2015, de 30 de enero, se publicó el Instrumento de Ratificación del Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 2003); en el art. 559, dentro de los delitos contra el orden público, se castiga la distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de consignas que inciten a los desórdenes públicos; y, en fin, la Ley Orgánica 2/2015, en lo que a los delitos de terrorismo respecta, incorpora novedades importantes en los arts. 573, 575, 578 y 579 (delitos informáticos, adoctrinamiento o adiestramiento a través de la red y enaltecimiento o justificación en la red, con habilitación al juez o tribunal para la destrucción o borrado de contenidos).

Tan amplio elenco punitivo permite perseguir el uso de “*sniffers*”, esto es, rastreadores para acceder a información ajena interceptando correo electrónico o captando datos (art. 197.1), el “*cyberpunk*” o vandalismo electrónico y el “*cracking*” o sabotaje electrónico, con o sin vulneración de claves o sistemas de protección de *software* (art. 264), el “*phising*”, fraude bancario o acceso a cuentas ajenas con fines defraudatorios (art. 248.2.b y concordantes)...<sup>3</sup>. Queda, en principio, extramuros del Derecho Penal el “*spamming*” (envío in consentido de publicidad), que puede ser sancionado administrativamente desde la LOPD, pero que si utiliza sistemas de monitorización previa en la red pudiera vulnerar el secreto de las comunicaciones (art. 197)<sup>4</sup>.

Se denomina “*crimeware*” el conjunto de prácticas desarrolladas en Internet que aprovechan fragilidades en los usuarios para obtener beneficio o un propósito dañoso. Pueden incardinarse en los tipos penales reseñados y a los supuestos anteriores, sin afán de exhaustividad, añadiremos las siguientes: “*hacking*” (ataques a sistemas de información), “*pharming*” (suplantación del sistema de resolución de nombres de dominio para conducir a una *web* falsa), “*warez*” (intercambio de archivos protegidos vulnerando licencias), ataques por saturación, ciberescuchas (interceptación de correos)<sup>5</sup>, pirateos de *web*, “*carders*” (robos informáticos de tarjetas), “*mailbombing*” (bloqueo de mensajería electrónica), “*phreaking*” (pirateo de líneas telefónicas), ataques “*DOS- Denial of Service*” (denegación de servicio, con saturación de los servicios de red y privando de accesibilidad a *webs*)...<sup>6</sup>. Una práctica reciente, digna

2 “*Consideraciones a propósito del Proyecto de Ley de 2009 de modificación del Código Penal*”, págs. 223 a 226 y 245 a 252, Valencia, 2010; “*Comentarios a la Reforma Penal de 2010*”, págs. 249 a 256, 269, 270, 277 a 281, Valencia, 2010; “*Comentarios al Código Penal*” (2ª edición), págs. 909 y sigs., en particular 969 a 971 y 1021 a 1024, Valladolid, 2010.

3 La Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2014 se refiere a un supuesto de “*phising*”, consistente en la utilización de una dirección de correo perteneciente supuestamente a una caja de ahorros para obtener las claves de cuentas corrientes, con el señuelo de una actualización.

4 “*Jornada sobre seguridad privada en la red; investigación privada y de-prueba en el marco de las nuevas tecnologías*”, ABELARDO RAMOS FRADE, Barcelona, marzo 2011.

5 “*Dimensión jurídico-penal del correo electrónico*”, MANUEL MARCHENA GÓMEZ, Diario *La Ley* nº 6475, 4 de mayo de 2006; “*¿Una orden judicial para ver un correo electrónico de mi propia empresa?*”, XAVIER RIBAS, *xribas.com*, 2014/09/22.

6 “*La investigación policial en el ámbito de la informática*”, F. JAVIER INDA, *Eguzkilore* nº 20, diciembre 2006.

también de mención, vendría dada por la encriptación de ordenadores, pidiendo a cambio del cese un pago en “*bitcoins*”.

No puede extrañar, a la vista de cuanto hasta ahora se ha expuesto, que en una relevante Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección Cuarta), de febrero de 2015, al hilo de unas frases denigrantes en un foro de internet, amparadas en un “*nickname*” anónimo, se reflexione sobre el deber de investigar los delitos cometidos en la red con independencia de su gravedad, recordando que la red de redes es el más potente medio de comunicación y difusión social de nuestro tiempo, en el que se incrementa el efecto lesivo, alcanzando las conductas ilícitas una gravedad que no se puede minimizar<sup>7</sup>.

#### 4. LA PRUEBA EN INTERNET<sup>8</sup>

La prueba electrónica tiene naturaleza de prueba documental (art. 26 del CP: “A los efectos de este Código se considera documento todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica”). Y jurisdiccionalmente se prevé su valoración en el art. 726 LECrim. (“El Tribunal examinará por sí mismo los libros, documentos y demás piezas de convicción...”), así como la utilización de medios técnicos el art. 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Por su parte, los arts. 567, 573 y siguientes de la LECrim. consideran los documentos prueba de convicción, con miras al esclarecimiento de los hechos. En el campo que nos ocupa rige también, como no puede ser menos, el principio de libre valoración de la prueba por el juzgador, que la apreciará “según su conciencia” y a su “libre arbitrio” (art. 741 LECrim.), sin poder tener en cuenta la obtenida ilícitamente, con violación de derechos o libertades fundamentales (art. 11 LOPJ) y siempre bajo imperativos lógicos, máximas de experiencia o de la sana crítica. En definitiva, las pruebas obtenidas en la red deberán cumplir idénticos requisitos que las recabadas en otras áreas de investigación, pudiéndose utilizar en un proceso todos los medios técnicos de documentación y reproducción pertinentes, siempre que reúnan adecuadas garantías de autenticidad, con arreglo a lo previsto en el art. 230 LOPJ.

Ahora bien, la secuencia lógica en una metodología de investigación podría ser la que sigue: identificación del emisor, dirección electrónica del ordenador, domicilio-sistemas de almacenamiento, autor. En este escalonamiento descollará el *IP* (“*internet protocol*”) como medio de prueba, en cuanto identificador de cada terminal conectado a Internet, cuya huella queda en los sitios *web* accedidos, registrada en un *log* (fichero de registro). Esa dirección *IP* es pública, pero se reputa dato personal y se deberá obtener autorización judicial para que el *ISP* (“*Internet Service Provider*”, proveedor de servicios en Internet, esto es, una empresa dedicada a conectar a internet a los usuarios o las distintas redes que tengan y ofrecer el mantenimiento necesario para que el acceso funcione correctamente) facilite nombre y datos personales del usuario. Volveremos luego sobre ello.

7 “*Actualidad Diaria*”, núm. 2838, 27 de febrero de 2015 (publicación de *paraprofesionales.com*)

8 “*La actuación de la policía judicial en el proceso penal*”, PEDRO MARTÍN GARCÍA (dir.), en particular págs. 151 a 157, Madrid/Barcelona 2009; “*La valoración de la prueba en soportes informáticos*”, ROCÍO MORA DÍAZ, *noticias.juridicas.com*, junio 2004.

En lo que respecta a las resoluciones judiciales (que revestirán forma de auto) resultarán imprescindibles en una investigación tipo y afectarán a cuatro aspectos: sobre proveedor de acceso (dirección electrónica y momento de conexión), sobre proveedor de servicios (identidad del abonado), sobre interceptación de comunicaciones y sobre, finalmente, entrada y registro. Es evidente que ha de garantizarse la identidad e integridad de los datos obtenidos en la cadena de custodia, en la que tendrá papel relevante el secretario judicial, en su calidad de titular de la fe pública<sup>9</sup>.

Problemas prácticos en estas investigaciones en la red, en lo atinente a la determinación de la autoría delictiva, se plantean habitualmente cuando el ataque informático se realiza desde un ordenador público y el establecimiento (por ejemplo, un cibercafé) no tiene registro de usuarios, también cuando el acceso a Internet se produce desde un portátil con tarjeta prepago y asimismo en los casos de “*hackers*” que atacan servidores o difunden virus destructivos, ocultando con un *software* ilegal o “*ad hoc*” su dirección *IP*. En esos casos las dificultades probatorias son evidentes, así como la circunstancia de que la mera identificación del ordenador que se ha usado no integre prueba plena, por sí sola, para justificar una atribución de responsabilidad. Además, la prueba indiciaria en internet es muy complejo que determine la autoría, pues localizar un ordenador no implica identificar al usuario y se precisarían elementos probatorios complementarios.

Un importante escollo entraña el carácter a menudo internacional de los ilícitos cometidos en o a través de la red. Su posible comisión desde cualquier rincón del mundo relativiza y desvirtúa el principio de territorialidad<sup>10</sup>. La cooperación policial internacional resulta imprescindible, sea a través de INTERPOL, sea a través de EUROPOL (arts. 2.1 y 3.1 del Convenio sobre Europol, derivado del art. K.3 del Tratado de la UE, hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995). El Convenio Europeo de asistencia judicial en materia penal, de 29 de mayo de 2000, establece en su art. 6.4 que, en caso de urgencia, las solicitudes de asistencia judicial podrán transmitirse por conducto de INTERPOL o de cualquier órgano competente según las disposiciones adoptadas en virtud del Tratado de la UE (EUROPOL). Esto no descarta la posible cooperación bilateral, normalmente a través de los consejeros y agregados de Interior en las legaciones diplomáticas del Reino de España. Merece la pena destacar que los “*analysis work files*” de EUROPOL integran un instrumento técnico de primerísimo nivel en la coordinación de la lucha contra la criminalidad cibernética internacional.

En cuanto a la competencia de la jurisdicción española en relación con hechos cometidos fuera de nuestro territorio nacional, habrá de estarse, claro está, a cuanto disponen los arts. 23 y 65 LOPJ. Al respecto, resulta interesante aludir a la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 2<sup>a</sup>, de 5 de marzo de 2015, dictada en el recurso 5/2014 (caso “*Youkioske*”), y referida a delito contra la propiedad intelectual cometido a través de una *web* alojada en servidores canadienses, pues en su momento asumió la competencia para conocer de los hechos el Juzgado Central de Instrucción núm.5, tras recurso del Ministerio Fiscal, no sólo por perjudicar a una pluralidad de afectados, también por tener una difusión nacional e internacional.

9 Ob. cit., “*Jornada sobre...*”.

10 “La investigación policial en Internet: estructuras de cooperación internacional”, ANTONIO LÓPEZ, Revista de Internet, Derecho y Política (UOC), número 5, 2007.

Por último, como ya apuntamos, la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, ha introducido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal una avanzada y detallada regulación de las medidas de investigación tecnológica. Se verifica en los Capítulos V a VII del Título VIII del Libro II, artículos 588 ter a a 588 quinquies c, con acomodo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tal como enfatiza el Preámbulo de la norma. La regulación también sigue aguas a los principios que al respecto ha decantado el Tribunal Constitucional, con pleno respeto al de especialidad, prohibiéndose las medidas de investigación tecnológica de naturaleza prospectiva (STC 253/2006, de 11 de septiembre). La pertinente resolución judicial habilitadora se ajustará a los principios de idoneidad, excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad, y está obligada a cumplir, lógicamente, con el deber constitucional de motivación.

Se regula la solicitud de prórroga, la duración, el secreto, el control de la medida, la afectación a terceras personas, la utilización de información en procedimiento distinto, el cese de la medida y la destrucción de registros. En cuanto a la interceptación de comunicaciones telefónicas y telemáticas, se siguen análogos criterios que los que rigen con carácter general. Las nuevas normas autorizan la intervención y registro de las comunicaciones de cualquier clase que se realicen a través del teléfono o de cualquier otro medio o sistema de comunicación telemática, lógica o virtual. La correspondiente resolución judicial habilitante deberá motivar si resulta imprescindible la interceptación de SMS, MMS o cualquier otra forma de comunicación telemática de naturaleza bidireccional. La medida tendrá un plazo máximo de tres meses, ampliable a dieciocho.

Es exigible la utilización de un sistema de sellado o firma electrónica que garantice la información volcada desde el sistema central, con la finalidad de asegurar la autenticidad e integridad de los soportes puestos a disposición judicial, al socaire de la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. También se contempla el borrado y eliminación de las grabaciones originales, una vez concluido el procedimiento judicial. La reforma es tributaria de la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, pues requiere autorización judicial para su cesión a los agentes facultados, siempre que se trate de datos vinculados a procesos de comunicación, siempre bajo el principio de proporcionalidad. Se ofrece un tratamiento jurídico individualizado al acceso por agentes de policía al IMSI, IMEI, dirección IP y demás elementos de identificación de tarjeta o terminal. La cesión de datos desvinculados de los procesos de comunicación relativos a la titularidad o identificación de un dispositivo electrónico también es regulada, datos a los que podrá acceder el Ministerio Fiscal o la Policía Judicial en el ejercicio de sus funciones sin necesidad de autorización judicial.

En lo atinente a la captación y grabación de comunicaciones orales mediante dispositivos electrónicos, no son posibles autorizaciones de carácter general o indiscriminadas, por lo que el dispositivo de escucha y, en su caso, las cámaras a él asociadas, deberán desactivarse tan pronto finalice la conversación cuya captación fue permitida. Asimismo, se regulan los dispositivos de técnicos de seguimiento y captación y el registro de dispositivos informáticos de almacenamiento masivo y el registro remoto de equipos informáticos. En cuanto a las diligencias de investigación tecnológica, se establece como medida de aseguramiento la orden de conservación de datos, hasta que se obtenga la autorización judicial para su cesión. La orden tendrá un plazo máximo de vigencia de noventa días prorrogable hasta que se autorice la cesión o se cumplan ciento ochenta días.

Finalmente, ha de resaltarse que la reforma regula la importante figura del agente encubierto informático, que requiere una autorización judicial para actuar en canales cerrados de comunicación y una autorización especial (en la misma resolución judicial, con motivación separada y suficiente, o en otra distinta), para intercambiar o enviar archivos ilícitos por razón de su contenido en el curso de una investigación.

## 5. EL ACOPIO Y LA CESIÓN DE DATOS

El art. 12 de la Ley 34/02, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, dispuso la obligación de retener los datos de conexión y tráfico generados por las comunicaciones establecidas, durante la prestación de un servicio de la sociedad de la información, por un periodo máximo de 12 meses. Esos datos retenidos serían los necesarios para facilitar la localización del equipo terminal empleado.

Posteriormente, la Ley 25/07, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, deroga ese precepto, entre otros, de la Ley 34/02, y establece la obligación de conservar datos (art. 4) y el período de conservación de esos datos (art. 5) por parte de los sujetos obligados, los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o exploten redes públicas de comunicaciones (art. 2). Concreta los datos a acopiar (art.3), el plazo de la obligación se fija en 12 meses, salvo excepciones (art. 5) y, lo que es de notoria relevancia, determina que los datos conservados sólo podrán ser cedidos de acuerdo con lo que dispone la Ley para los fines que se determinan y previa autorización judicial (art. 6). El apartado 2 del art. 6 explicita cuales son los agentes facultados para la cesión de información (miembros de las distintas Fuerzas de Seguridad, en funciones de policía judicial, funcionarios de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, en funciones de policía judicial, y personal del CNI en el curso de investigaciones de su incumbencia). Los arts. 7 y 8 regulan, respectivamente, el procedimiento de cesión de datos y la protección y la seguridad de los datos.

Concordante con la anterior Ley es la Ley General de Telecomunicaciones. 9/14, de 9 de mayo, que establece un marco normativo también aplicable en la materia: art. 41 (protección de los datos de carácter personal) y 42 (conservación y cesión de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones). Su art. 42 se remite a la Ley 25/07 y reitera que la conservación y cesión se hará a los agentes facultados a través de la correspondiente autorización judicial.

Cuestión de interés supone que si la Ley 25/07 invoca en su Preámbulo la Directiva 2006/24/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio, e indica que su transposición a nuestro ordenamiento jurídico es el objeto principal de la Ley, resulta que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de abril de 2014 ha invalidado la Directiva sobre la conservación de datos, afirmando que la conservación de datos que impone no puede vulnerar el contenido esencial de los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de datos de carácter personal. Añade que el legislador de la Unión sobrepasó los límites que exige el respeto del principio de proporcionalidad, al no establecer ninguna diferenciación, limitación o excepción en función del objetivo de lucha contra los delitos graves. La Sentencia también cuestiona la regulación del período de conservación de los datos, por no precisar los criterios objetivos con arreglo a los que debe determinarse el período de conservación para

garantizar que se limite a lo estrictamente necesario, así como advierte de la ausencia de garantías suficientes contra el riesgo de abuso y que la Directiva no obliga a que los datos se conserven en el territorio de la Unión.

¿En qué situación queda la Ley 25/07 tras la meritada Sentencia? Sin perjuicio de hipotético pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre afectación de derechos fundamentales o rango de la norma, lo cierto es que si confrontamos la argumentación del Tribunal de Luxemburgo con la Ley 25/07 resulta que ésta, entre otras cautelas, ciñe su aplicación a los delitos graves (art. 1), determina cuales son los datos objeto de conservación en forma exhaustiva (art. 3), establece la obligación de adoptar medidas necesarias para garantizar la adecuada conservación (art. 4), modula el período de conservación (art. 5.1), exige autorización judicial (arts. 6.1 y 7.2), subraya la aplicabilidad del régimen jurídico de protección de datos (arts. 5.2, 8 y 9.2), limita la cesión de información a los agentes facultados a la “que resulte imprescindible” (art. 6.2) y proclama los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 7.2), conformando un marco jurídico nacional sobre conservación y cesión de datos inspirado en criterios razonablemente garantistas y que, “*prima facie*”, parecen dar respuesta proporcionada a cuantas exigencias parecían incumplidas por la Directiva, salvo en lo relativo a la conservación de los datos en el territorio de la Unión, siquiera explícitamente.

En cualquier caso, en lo que afecte a investigaciones de naturaleza judicial, permítase dar por reproducido cuanto reseñábamos en el ordinal precedente sobre la regulación que ofrece la Ley Orgánica 13/2015 en lo que atañe a la cesión y conservación de datos.

## **6. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES. EL DESLINDE ENTRE RASTREO DE DATOS, DERECHO A LA INTIMIDAD Y DERECHO AL SECRETO DE LAS COMUNICACIONES**

Nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia de su Sala Segunda de 9 de mayo de 2008 (Recurso de casación 1797/07, Sentencia 236/08), expresó que los datos identificativos de un titular o de una terminal deberían ser encuadrados no dentro del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) sino en el marco del derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE) con la salvaguardia que puede dispensar la LOPD y su Reglamento, sin desprestigiar la LGT y su Reglamento, en los que parece desprenderse que sin el consentimiento de unos datos reservados, contenidos en archivos informáticos, no pueden facilitarse a nadie, salvo en casos especiales que autorizan sus propias normas, entre las que se halla la autorización judicial, que lógicamente estaría justificada en un proceso de investigación penal. Pero la Sentencia, en relación con rastreos verificados por el equipo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil en Internet, orientados a desenmascarar la identidad críptica de los IPS (“*Internet protocols*”) que habían accedido a unos “*hash*” que contenían pornografía infantil, afirma que no se precisa autorización judicial para conseguir lo que es público y el propio usuario de la red es quien lo ha introducido en la misma (la huella de la entrada queda siempre registrada y eso lo sabe el usuario). Y si muchos de los datos se convierten en públicos para los usuarios de Internet estos no se hallan protegidos ni por el art. 18.1 ni por el 18.2 CE. Otra cosa es, agrega la Sentencia, que fuera precisa autorización judicial para desvelar la identidad de la terminal, teléfono o titular del contrato de un determinado IP, en salvaguardia del derecho a la intimidad personal (“*habeas data*”). Abunda en estos criterios la Sentencia 292/08, de 28 de mayo.

En Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda se aprobó, el 23 de febrero de 2010, el siguiente acuerdo: “Es necesaria la autorización judicial para que los operadores que prestan servicios de comunicaciones electrónicas o de redes públicas de comunicación cedan los datos generados o tratados con tal motivo”. Añade que “el Ministerio Fiscal precisará de tal autorización para obtener de los operadores los datos conservados que se especifican en el art. 3 de la ley 25/07, de 18 de octubre”. Esta doctrina se refleja en la STS 247/10, de 18 de marzo, en la que, recordando la STC 123/02, de 20 de mayo y la STEDH de 2 de agosto de 1982 (“*caso Malone*”), se llega a la conclusión de que los datos identificativos de un titular o de un terminal deben ser encuadrados no dentro del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), sino en el marco del derecho a la intimidad personal (art. 18.1). El Supremo aclara que la absoluta equiparación de todo tipo de datos de tráfico o externos o la inclusión de todos ellos dentro del derecho al secreto de las comunicaciones comportaría un auténtico desenfoque, en cuanto incorporaría en el ámbito de la protección constitucional del art. 18.3 circunstancias cuyo tratamiento jurídico no debería separarse del que se dispensa a la protección de datos o al derecho de autodeterminación informática del art. 18.4 CE. El corolario, puede añadirse, es que se abre la puerta a la aplicación, en los supuestos que no afectan al secreto de las comunicaciones, del régimen jurídico de protección de datos (art. 11.2d LOPD, que permite la cesión, con determinados requisitos, de datos personales al Ministerio Fiscal, entre otras instituciones)<sup>11</sup>. Pero el caso es que, tras el reseñado pleno no jurisdiccional, tal régimen jurídico sólo sería aplicable a hechos anteriores a la Ley 25/07, pues respecto de los posteriores se exige siempre la autorización judicial.

La Sentencia de la misma Sala de 16 de junio de 2014 (recurso de casación 2229/13) recuerda que resultará siempre necesaria la autorización e intervención judicial, en el ámbito del procedimiento penal, la intervención de las comunicaciones protegidas por el derecho consagrado en el art. 18.3 de la Constitución, pero matiza que esa exigencia operará tan sólo respecto a lo que estrictamente constituye ese “secreto de las comunicaciones”, es decir, con exclusión de los denominados “datos de tráfico” o incluso de la posible utilización del equipo informático para acceder a otros servicios de la red, como páginas *web*, etc., de los mensajes que, una vez recibidos y abiertos por su destinatario, no forman ya parte de la comunicación propiamente dicha, respecto de los que rigen normas diferentes, como las relativas a la protección y conservación de datos (art.18.4 CE) o a la intimidad documental en sentido genérico y sin la exigencia absoluta de la intervención judicial (art. 18.1 CE).

En esa línea ha de traerse a colación, habida cuenta de la duplicidad de uso (datos y modos de comunicación) que facilitan los “*smartphones*”), la STC 115/13, de 9 de mayo, en la que se indica que la agenda de contactos telefónicos de un móvil es susceptible de control policial sin previa autorización judicial, pues no forma parte del proceso de comunicación, no estando en juego el secreto de las comunicaciones del 18.3 CE. Aunque la agenda de contactos está protegida por el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), no se vulnera ese derecho por el hecho de haber accedido a ella la policía sin consentimiento del titular del terminal y sin autorización judicial, pues ello constituye una afectación leve en la intimidad; la policía actúa persiguiendo un interés constitucionalmente legítimo -el esclarecimiento de un delito grave-, la urgencia del caso -se trataba de un delito flagrante- y existe una habilitación legal.

11 “La dirección IP. Problemas que plantea”, EDUARD CHAVELI DONET, en “Fraude electrónico en entidades financieras y usuarios de banca: problemas y soluciones”, Pamplona, 2011.

Por su parte –seguimos valorando el interés de una resolución por la existencia y uso profuso de “*smartphones*”–, la STS (Sala 2ª), de 29 de julio de 2013 (recurso de casación 1944/12), reitera doctrina sobre la no necesidad de autorización judicial previa por parte de la policía para obtener el *IMSI* (“*International Mobile Subscriber Identity*” o identidad internacional del abonado a un teléfono móvil) y que una vez obtenido sí será precisa la autorización judicial para que la operadora ceda los datos que obren en sus ficheros, con los que se podrá conocer el concreto número del terminal telefónico para el que se va a solicitar la intervención. En otras palabras, así como la recogida o captación técnica del *IMSI* no necesita autorización judicial, sin embargo, la obtención de su plena funcionalidad, mediante la cesión de los datos que obren en los ficheros de la operadora, sí impondrá el control judicial de su procedencia.

En STS (Sala 2ª) de 26 de diciembre de 2013 (recurso de casación 784/13) se señala que los archivos de un ordenador que no forman parte de un proceso de comunicación son susceptibles de registro policial sin previa intervención policial, sin que, por tanto, la ausencia de intervención del secretario judicial en la recogida de esos archivos, no integrantes de un proceso de comunicación, pueda producir nulidad probatoria alguna. Se reitera la necesidad, en la actuación policial, de motivos de urgencia, de perseguir un interés constitucionalmente legítimo como es el esclarecimiento de un delito y de habilitación legal. La misma Sala, en Sentencia de 26 de noviembre de 2014 (recurso de casación 10.269/14), abordó el caso de los padres de una joven fallecida por sobredosis tras ser inducida a la prostitución a cambio de drogas, que utilizaron el teléfono móvil de la menor para averiguar la identidad de uno de los traficantes. El Tribunal considera prueba lícita los mensajes SMS aportados por los progenitores de la joven (lo que podemos trasladar a los *whatsapp* de un *smartphone*), que consiguieron una vez fallecida, en cuanto asimila las copias de los mensajes con la correspondencia, sin que se hubiera vulnerado el derecho a la intimidad ni el secreto de las comunicaciones y afirma que los sucesores legítimos pueden acceder de forma proporcionada a la documentación en la medida en que fuera necesario para defender sus intereses, incluyendo el ejercicio de las acciones oportunas para reparar los daños causados a la fallecida en los ámbitos civil y penal. La Sala Segunda advierte de la necesidad de que el legislador “subsane con la máxima urgencia” la ausencia de una regulación legal expresa para la intervención de las comunicaciones telemáticas.

Por último, merece la pena traer a colación una Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada, Sección 2ª, de 26 de abril de 2013 (apelación 182/12), en la que, en relación con un delito de injurias graves con publicidad a través de Internet, se estima recurso de apelación contra Sentencia de Juzgado de lo Penal, revocando condena como consecuencia de la nulidad de todos los actos de investigación practicados en el proceso de averiguación de la identidad del usuario de Internet que remitió el comentario a un diario digital, por vulnerar la resolución judicial que autorizó la injerencia los derechos a la intimidad y al secreto de las comunicaciones del remitente ya que, no habiendo reconocido el acusado la autoría del mensaje en cuestión, la presunción de inocencia habría de prevalecer. Se indica que la resolución judicial autorizante de la injerencia incumplió abiertamente los fines previstos en el art. 1 de la Ley 25/07, orientada a la detección, investigación y enjuiciamiento de delitos graves, lo que obliga al juicio de proporcionalidad que toda injerencia en los derechos de las personas debe sopesar la resolución judicial autorizante.

## 7. CONCLUSIONES

- La lucha contra el crimen en el proceloso mundo digital precisa de un marco jurídico adecuado. Obliga al legislador a una rigurosa labor de adaptación frente a los efectos del uso de las nuevas tecnologías por los delincuentes. Normas claras y seguridad jurídica<sup>12</sup>. La reciente Ley Orgánica 13 /2015 constituye una más que loable aportación a ese objetivo.
- La ley penal sustantiva ofrece respuesta a las actividades ilícitas en la red, si bien en forma dispersa, aunque está justificada la tipificación separada en diferentes ilícitos, pues resultaría sumamente dificultosa una de naturaleza autónoma.
- La obtención de pruebas en internet y su valoración se rige por los principios generales, aunque se trata de un ámbito en el que la utilización de medios muy técnicos de investigación resulta lógicamente imprescindible. Es notorio que la prueba se caracteriza por una gran complejidad, tanto que la indiciaria es difícil sea determinante en la inmensa mayoría de los casos.
- El principio de territorialidad queda con frecuencia desdibujado en esta forma de delincuencia. La cooperación internacional es esencial.
- La Ley 25/07, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, obliga a la previa autorización judicial para la cesión de datos conservados por los operadores. A salvo de hipotético criterio del TC en contra, satisface razonablemente el principio de proporcionalidad.
- El rastreo de datos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en principio, no precisa de autorización judicial, siempre que esté orientada a la obtención de datos de naturaleza pública o que hayan adquirido esa categoría, aun siendo privados en origen.
- Ha de deslindarse el derecho al secreto de las comunicaciones del derecho a la intimidad, mas lo cierto es que, tras el pleno no jurisdiccional del TS de 23 de febrero de 2010 y con acomodo a la Ley 25/07, la autorización judicial deviene en inexcusable.
- Ese criterio es modulado por la jurisprudencia: datos de tráfico, acceso a mensajes ya abiertos, obtención del *IMS*... Esos casos no requieren, con carácter absoluto, de autorización judicial. La Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, supone una positiva clarificación del régimen jurídico de referencia.

Fecha de recepción: 25/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

---

12 “Jueces y Fiscales reclaman leyes <aptas> para el mundo digital”, reseña de la II Jornada sobre Internet y su problemática jurídica publicada en *El Economista*, 29 de noviembre de 2014.

# EL SERVICIO EN LA GUARDIA CIVIL DE LA ÉPOCA FUNDACIONAL HACIA UNA SEGURIDAD PROFESIONAL

EDUARDO MARTÍNEZ VIQUEIRA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

La Guardia Civil nace en España en 1844 para dar una definitiva respuesta a la imperiosa demanda de seguridad pública que entonces existía. La doctrina para prestar su servicio, denominado como peculiar, fue inicialmente plasmada en sus dos reglamentos, pero se verá pronto completada y superada por la *Cartilla del Guardia Civil*, obra del Duque de Ahumada, fundador y primer inspector general del Cuerpo, además de numerosas instrucciones referentes al servicio. Ahumada concebía que el servicio prioritario de la Guardia Civil era garantizar la seguridad de los caminos reales, principales vías de comunicación en España, infestadas de delincuentes que asaltaban los carruajes. En el área rural se completaba con otros servicios de correrías, reconociendo núcleos habitados y zonas de monte, y con patrullas orientadas a la persecución de malhechores. En las áreas urbanas también la Guardia Civil era la encargada de la seguridad, prioritariamente o como única fuerza, en una modalidad de servicio muy diferente.

*Palabras clave:* Guardia Civil, servicio, patrulla, correría, delincuencia, bandolerismo, *Cartilla*, camino real.

## ABSTRACT

The *Guardia Civil* was founded in 1844 to tackle the lack of security widely spread, back then, all over the Spanish territory. The doctrine used to provide service, was firstly expressed in two rules and, soon afterwards, completed and improved by the *Cartilla de la Guardia Civil* which gave specific directions related to the manner of policing, and that was made by the Duke of Ahumada, founder and first commander of the Institution. Ahumada foresaw that the most important mission of the Guardia Civil was to guarantee security in the royal paths, main way of communications in the country during the 19<sup>th</sup> century and crowded of criminals specialised in assaulting carriages, back then.

This service was completed exploring small villages and wooded lands, patrols focused on chasing evildoers *and correrías*, a special way of patrolling with a established route in which several areas or villages had to be compulsory checked. The Guardia Civil was also in charge of keeping public safety in urban areas either as the main responsible for it or, sometimes, as the sole force.

*Key words:* *Guardia Civil*, duty, patrol, *correría*, crime, banditry, *Cartilla*, royal path.

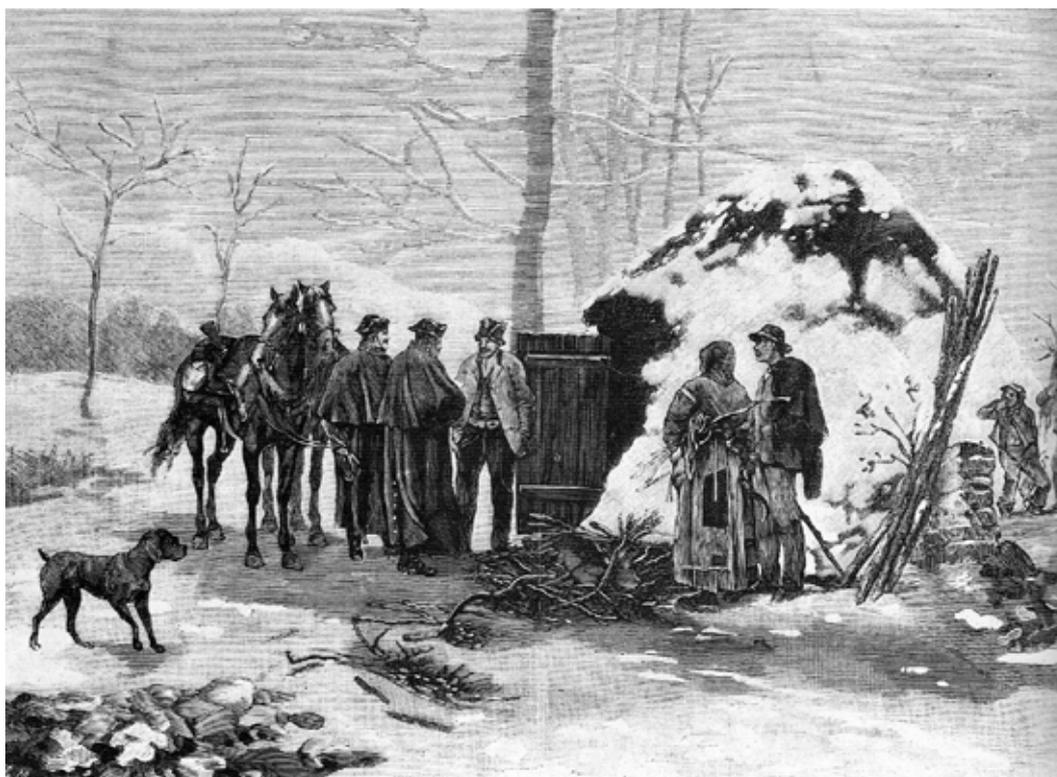
## 1. NACE LA GUARDIA CIVIL

La creación de la Guardia Civil fue consecuencia del consenso de las fuerzas presentes en el escenario político de 1844 –moderados y progresistas–, cuando acaba

de declararse la mayoría de edad de la reina niña, Isabel. El nuevo Instituto vino a ser un eslabón necesario para lograr la estabilidad institucional, cuando España está intentando consolidar un auténtico estado liberal moderno, basado en nuevas estructuras económicas, sociales y culturales.

Ciertamente, llega la Guardia Civil en un interesantísimo momento histórico, cuando la imperiosa necesidad de resolver el problema de la seguridad pública a través de una institución fuerte y fiable estaba en la mente de todos, conscientes de la necesidad de situarla por encima de las alternancias de gobierno, lastradas por la inestabilidad ministerial y la falta de continuidad política, y con una amenaza latente de guerra civil<sup>1</sup>.

Pero había otras razones que ponían de manifiesto esa apremiante necesidad: el nuevo orden en la propiedad rural que, como consecuencia de la abolición de mayorazgos y señoríos emprendida anteriormente y la desamortización eclesiástica iniciada por Mendizábal, se fraccionaba y pasaba a manos privadas, demandando por sí solo una mayor seguridad en la zona rural. También se habían reactivado los desplazamientos por los caminos reales tras el final de la primera guerra Carlista en 1840 y la creciente obra pública, con la construcción y acondicionamiento de nuevos tramos de carretera. Pero la mayor preocupación del pueblo radicaba, sin duda, en la presencia endémica del bandolerismo, que se dejará sentir con mayor intensidad tras la desmilitarización subsiguiente al final de la guerra civil.



*Figura 1. Sobre la pista. La obtención de información por las parejas de servicio a través de la población rural fue una constante desde los primeros tiempos de la Institución para la persecución de malhechores o el esclarecimiento de hechos delictivos. Fuente: La Ilustración Española y Americana. Servicio de Estudios Históricos de la Guardia Civil.*

1 MARTÍNEZ RUÍZ, Enrique. La Guardia Civil en la época fundacional. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 10 (1994). Pags. 29 y 30.

Para entender la relevancia que esta inseguridad en las áreas rurales generaba en la población, es preciso puntualizar que la España de 1844 era eminentemente rural. De los 15 millones de habitantes de entonces, cuatro de cada cinco residían en poblaciones de menos de diez mil habitantes<sup>2</sup>.

Frente a esta situación, el Estado había respondido hasta entonces con el despliegue de unidades del ejército, con frecuencia en apoyo del personal movilizado de la Milicia Nacional y otros cuerpos de seguridad de entidad regional, cuya falta de capacidad e inoperancia -análisis en el que no entraremos- resultaban evidentes.

También es importante destacar que este conjunto de circunstancias fueron determinantes para que la Guardia Civil naciera, necesariamente, militar. Siguiendo a Fernando Rivas<sup>3</sup>, la creación de un cuerpo diseminado, llamado a combatir la lacra del bandolerismo, y con la presencia de partidas que amenazaban una nueva guerra, requerían de una institución con tal naturaleza que la dotara de la suficiente disciplina, cohesión y fortaleza para el cumplimiento de tan importante misión. Un cuerpo, en fin, con voluntad de permanencia en el tiempo, con plenas competencias en materia de seguridad, y de despliegue y ámbito de actuación en todo el Estado.

Normativamente, esta realidad se materializa en el real decreto de 13 de mayo de 1844, presentado a la Reina por el propio general Narváez, que se había reservado la Cartera de Guerra, y que establecía la dependencia de la Guardia Civil de este Ministerio en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes; y del Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y movimiento. Este real decreto era consecuencia del mandato establecido, a su vez, por el real decreto de 12 de abril, en el que se encargaba al Ministerio de la Guerra la selección de personal y organización del nuevo Cuerpo; de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del primer decreto fundacional, el del 28 de marzo del mismo año, que establecía la dependencia de los guardias civiles de la jurisdicción militar, en cuanto a organización y disciplina. Este real decreto fundacional establecía en su artículo primero la creación de un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería, con la denominación de guardias civiles, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península, cuyo objeto –según el artículo segundo- era proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones.

Pero la inspiración del texto del real decreto definitivo, el del 13 de mayo, hay que buscarla fundamentalmente en el informe de 20 de abril en que el propio duque de Ahumada, en su calidad de inspector general Militar y designado como organizador del Cuerpo, trazaba claramente las líneas rojas que debían respetarse para que él siguiera adelante con el proyecto, a la vista de las imprecisiones y debilidades que había identificado en el texto del real decreto de 28 de marzo, que amenazaban con abocar al nuevo cuerpo a correr la misma suerte y efímera vida que los nacidos de otros proyectos similares anteriores. El mariscal Francisco Javier Girón consideraba imprescindible una organización progresiva para una adecuada y minuciosa selección del personal, comenzando por no más de cinco mil hombres, y consideraba

2 COMELLAS, José Luís. La época de Isabel II. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 10 (1994). Pag. 15.

3 RIVAS GÓMEZ, Fernando. La Guardia Civil y sus creadores. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 10 (1994). Pag. 23.

inadmisibles las condiciones económicas en que se pretendía que los guardias civiles desempeñaran su trabajo, exigiendo también intervenir en la selección del vestuario, caballos y monturas<sup>4</sup>.

Para Ahumada era clave la calidad del personal que habría de conformar la primera recluta de la Guardia Civil, y en ello volcó su empeño, seleccionando entre los mejores a aquellos soldados voluntarios a los que sólo habló de deberes, sacrificios, conducta limpia y entrega total al servicio.

Todo ello tendrá, como veremos, una gran relevancia para entender los procedimientos y las singularidades del servicio que comenzó a prestar la Guardia Civil, y cómo se fue adaptando a las circunstancias y necesidades en aquella primera década de su historia.

## 2. LOS DOCUMENTOS DOCTRINALES: PUNTO DE PARTIDA

La selección y formación de aquellos primeros guardias civiles se llevó a cabo en dos campamentos de reclutamiento e instrucción cercanos a Madrid: el de Leganés, para la fuerza de infantería, y el de Vicálvaro, para los guardias de caballería. Aquel verano de 1844 los aspirantes a guardia civil recibieron, al margen de la formación moral antes aludida, no mucho más que instrucción militar, por la inexistencia todavía de una doctrina para el servicio e incluso de una definición clara de cuáles serían las competencias del nuevo cuerpo policial. Pero resultaba evidente que, antes de su despliegue territorial en los tercios<sup>5</sup> por la geografía nacional, cuyo comienzo estaba previsto para el mes de octubre<sup>6</sup>, era preciso proveer a los nuevos guardias de un reglamento por el que se rigieran sus actuaciones.

Sobre la base de la encomienda establecida en el primer real decreto –el del 28 de marzo–, se dispuso en el Ministerio de la Gobernación la redacción de un reglamento que vería la luz poco antes de la finalización del periodo de instrucción, con su aprobación por real decreto de 9 de octubre. En el Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil se exponían su objeto y relaciones, así como los deberes y facultades que correspondían a los nuevos guardias civiles para el cumplimiento de sus funciones policiales. Su artículo primero marcaba las misiones generales del Cuerpo, en un elenco que no podía ser más amplio:

*Artículo 1º. La Guardia Civil tiene por objeto:*

*1º. La conservación del orden público.*

*2º. La protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones.*

*3º. El auxilio que reclame la ejecución de las leyes.*

4 Bases necesarias para que un General pueda encargarse de la formación de la Guardia Civil. Mariscal de Campo Francisco Javier Girón y Ezpeleta, Duque de Ahumada. 1844.

5 Recuperando un término militar tan evocador para nuestras Armas, el tercio se concibió como unidad flexible –podía ser mandado por un brigadier, coronel o teniente coronel–, de entidad tipo regimiento, batallón e, incluso, compañía, según las provincias que cubría y sus unidades subordinadas; y cuya demarcación se ajustó a los distritos militares.

6 El duque de Ahumada había sido designado como inspector general de la Guardia Civil en virtud de real decreto de 1 de septiembre de 1844, y mediante nombramiento expreso de la Reina por Orden de fecha 2 del mismo mes y año.

Si algún resquicio quedaba a las funciones que se iban a encomendar al nuevo Instituto, el artículo segundo se encargaba de eliminarlo:

*Artículo 2º. Cuando lo permita el servicio de que habla el artículo anterior podrá emplearse la Guardia Civil, como auxiliar, en cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada.*

En cuanto a su dependencia, la fuerza de cada provincia quedaba a las órdenes del jefe político<sup>7</sup> y, en última instancia, del ministro de la Gobernación, único conducto por el que debían dictarse las órdenes referentes al servicio.

Simultáneamente, por el Ministerio de la Guerra se dispuso la redacción del Reglamento Militar de la Guardia Civil, siguiendo la encomienda del real decreto de 13 de mayo. Si bien el borrador inicial se escribió de la mano de Ahumada, el texto final fue el resultado de suprimir algunos capítulos e introducir importantes modificaciones por una comisión mixta de Guerra, Gobernación, y Gracia y Justicia, pese a que con frecuencia se ha defendido la redacción íntegra de este reglamento como procedente de la pluma del fundador<sup>8</sup>. Aprobado por real decreto de 15 de octubre, este reglamento remarcaba la dependencia del Ministerio de la Guerra, a través de un inspector general. Regulaba todos los aspectos de carácter castrense referentes a su organización, estructura territorial y el estatuto personal, incluyendo el reclutamiento, régimen de ascensos, los derechos -en sintonía con los vigentes para el ejército- y las obligaciones militares inherentes a cada empleo; así como las normas relativas a la disciplina.

Aquellos dos reglamentos eran tan diferentes como complementarios entre sí. Pero, a juicio del mariscal Girón, no resultaban suficientes y, desde luego, no respondían a sus expectativas: tras el proceso de maduración de los primeros meses echaba en falta una mayor regulación de la prestación del servicio -pobre en el primero e inexistente en el segundo de los reglamentos- y un código de conducta que guiara el comportamiento y las actuaciones en el servicio de aquellos hombres, llamados a desempeñar tantas y tan delicadas misiones, investidos de autoridad y portando armas.

Fruto de esa reflexión, Ahumada firma una de sus primeras circulares el 16 de enero de 1845, con la que pretende imbuir a los mandos del Cuerpo de las cualidades morales que deben mostrar los guardias civiles y cómo han de comprobarlas y exigir las en sus revistas periódicas<sup>9</sup>. Su texto evidenciaba que el duque de Ahumada barruntaba ya la redacción de un nuevo texto que viniera a completar la trilogía organizativa iniciada con los reglamentos, y en la que, por fin, pudiera marcar su sello inconfundible.

Ahumada redacta la Cartilla del Guardia Civil en el verano de 1845, pero el texto, enviado en octubre para su aprobación por el Gobierno, le es devuelto para que realice algunas correcciones. De acuerdo con Fernando Rivas<sup>10</sup>, tal vez fue la causa algún

7 El jefe político era la máxima autoridad civil provincial, antecesor de los gobernadores civiles, que datan de 1849. Se trataba de una figura administrativa creada por la Constitución de Cádiz de 1812, que aún se mantiene con esta denominación en algunos países hispanoamericanos.

8 MARTÍNEZ GARCÍA, Miguel. El primer Reglamento Militar del Cuerpo y sus autores. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 11 (1994). Pags. 134 a 139.

9 Manual del Guardia Civil. 4ª edición (1923). A modo de preámbulo del texto de la Cartilla, esta circular encabezará el tomo I del Manual, que todos los guardias civiles habrían de portar en su cartera de caminos.

10 RIVAS GÓMEZ, Fernando. Los documentos de la época fundacional (II). Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 24 (1980). Pág. 40.

aspecto que no se adecuaba al Reglamento para el Servicio, y sin duda, la novedad que suponía contemplar el puesto como unidad organizativa y la figura de su comandante, inexistentes tanto en los decretos fundacionales como en los reglamentos en que debía apoyarse aquel documento. Quizá por esta falta de apoyatura reglamentaria, en todos los comunicados oficiales el inspector general utiliza la palabra destacamento para referirse a estas pequeñas unidades repartidas por la geografía nacional. No es hasta comienzos de 1848, que dispone que en lo sucesivo se emplee la denominación de puesto, suprimiendo la de destacamento<sup>11</sup>.

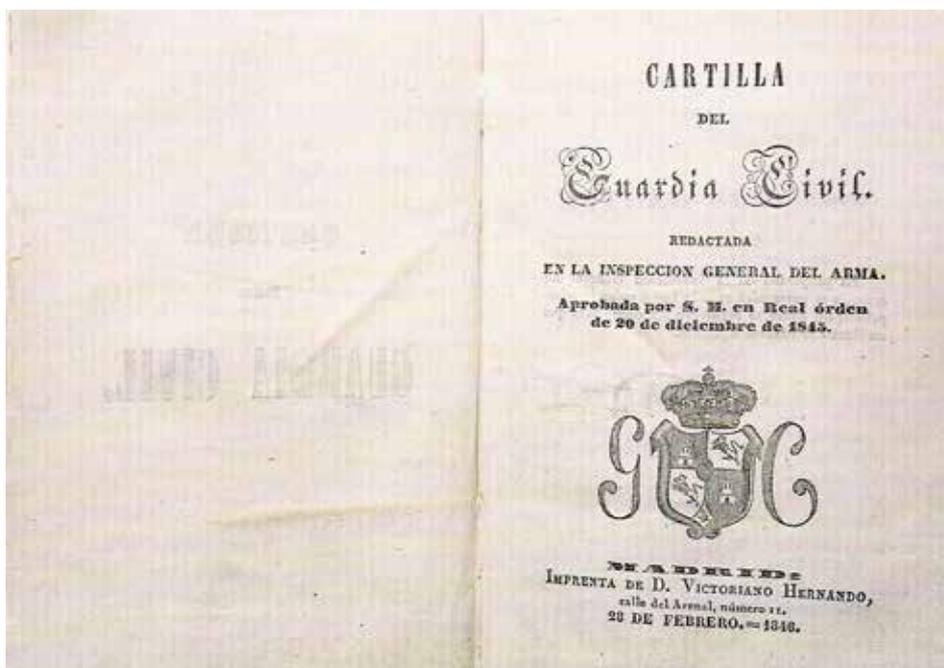


Figura 2. Cartilla del Guardia Civil. En la Cartilla, redactada por el duque de Ahumada, estaba impresa la esencia del espíritu que el fundador quiso transmitir a los guardias civiles de todos los tiempos.

Lo cierto es que el duque de Ahumada remite de nuevo el texto corregido de la Cartilla el 13 de diciembre y una semana después, por Real Orden de 20 de diciembre de 1845, recibe la aprobación definitiva. El resultado va a ser un magnífico documento que se convertirá en el auténtico código moral de la Institución, más allá de servir como nexo de unión entre ambos reglamentos y completar el desarrollo de las misiones policiales del Instituto. Como impronta del espíritu ahumadiano, quiso transmitir a los guardias civiles un alto concepto de la dignidad y seriedad en el servicio, además de proporcionarles una formación moral y humana capaz de superar las dificultades que iban a encontrar en el desempeño de sus funciones. La base deontológica sobre la que se sustentará es la honradez y, con ella, un profundo sentido del respeto debido a la persona y a sus propiedades.

Todos estos postulados, aun siendo elevados y exigentes, podrían constituir el código deontológico de una organización policial actual, con el suficiente calado histórico, profesional y de prestigio social. Pero si esas mismas exigencias las trasladamos a la convulsa España de la primera mitad del siglo XIX, resultan absolutamente revolucionarias para la época<sup>12</sup>.

11 Circular a los jefes de tercio de 30 de enero de 1848.

12 MARTÍNEZ VIQUEIRA, Eduardo. Atlas Ilustrado de la Guardia Civil. Editorial Susaeta. 2010. Pág. 29.

La Cartilla comenzaba con su artículo más famoso y que, de alguna forma, resumía aquel espíritu que quería inculcar en los miembros del Cuerpo: “El honor ha de ser la principal divisa del guardia civil; debe, por consiguiente, conservarlo sin mancha. Una vez perdido, no se recobra jamás”<sup>13</sup>. A lo largo del capítulo primero, Ahumada desarrollaba con claridad su idea del guardia civil, exponiendo con detalle cuál había de ser el comportamiento de los miembros del Cuerpo en toda ocasión, y la prudencia y proporcionalidad de su respuesta ante las múltiples situaciones a que habrían de enfrentarse.

El capítulo segundo de la cartilla era el dedicado al servicio en los caminos, del que nos ocuparemos más adelante. Los restantes capítulos que completaban el texto son los referidos a la reglamentación sobre armas; pasaportes; caza; pesca; montes y policía rural; la captura de desertores del ejército, y los prófugos de las quintas y presidios; sobre los juegos prohibidos; la represión del contrabando y los servicios de conducción de presos.

Ahumada incluyó en el compendio de la primera edición de la Cartilla una segunda parte, con 32 artículos independientes, para recoger las funciones del comandante de puesto, elemento fundamental en la prestación del servicio de la Guardia Civil desde sus comienzos, y cuyo contenido probablemente no se le había autorizado a incluir en el texto de la real orden firmado por la Reina, por las razones anteriormente expuestas<sup>14</sup>.

Este compendio se completaba con una tercera parte, que incluía modelos de sumarias (atestados o diligencias policiales) y formularios de utilización frecuente en el servicio; y una cuarta con el texto de los Reglamentos Militar y del Servicio –por este orden-, así como de las obligaciones del cabo y el soldado contenidas en las ordenanzas.

Tras la publicación de la Cartilla, el Instituto se encontraba ya en condiciones de cumplir eficazmente su misión. Comenzaba su andadura la Guardia Civil, ese “ser grande, eficaz y de robusta vida” que ya vislumbraba Pérez Galdós<sup>15</sup>.

### **3. PRESTAR EL SERVICIO PECULIAR Y AFRONTAR SITUACIONES PECULIARES**

A partir de octubre de 1844 se producirá el paulatino despliegue de aquellos primeros cinco mil guardias civiles, encuadrados en las secciones, compañías y escuadrones que integraron los tercios en todo el territorio peninsular.

Al llegar a sus destinos aquellos hombres, muchos de ellos acompañados de sus familias, se instalaron en las dependencias puestas a disposición de la Guardia Civil. El artículo 19 del real decreto de 13 de mayo establecía que los ayuntamientos de los pueblos a los que se destinen puestos fijos del Cuerpo deberían proveerles de casas-cuarteles, mientras el utensilio era facilitado por el Estado. Por su parte, los artículos 49 y 50 del Reglamento para el Servicio precisaban que, en las poblaciones donde vayan a reunirse más de 50 guardias civiles, se facilitará una casa-cuartel por el Ministerio de la Gobernación y en las demás poblaciones, provisionalmente, mediante el sistema de alojamiento que se utilice para las tropas del Ejército. Lo cierto fue que aquellas

13 Artículo primero de la Cartilla del Guardia Civil. 1845.

14 RIVAS GÓMEZ, Fernando. Los documentos de la época fundacional (II). Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 24 (1980). Pág. 56.

15 “Fue creado en el seno de España un ser grande, eficaz y de robusta vida: la Guardia Civil”. Cita de Bodas Reales. Episodios Nacionales. Benito Pérez Galdós. 1900.

previsiones distaron mucho de cumplirse durante el primer despliegue, por lo que antiguas casonas, viejos cuarteles, o conventos y monasterios abandonados fueron con frecuencia el único cobijo que encontraron aquellos hombres en los primeros tiempos.

En estas circunstancias hubieron de comenzar a prestar servicio, urgidos por los jefes políticos y por las expectativas depositadas por todos en aquellos hombres. Al mismo tiempo, era preciso continuar con la formación recibida en los depósitos de instrucción, precaria en lo referente a las nuevas funciones policiales que se les encomendaban en los reglamentos, que les serían entregados en los últimos días antes de partir para sus destinos.

La Guardia Civil comenzaba a realizar su servicio ordinario, que abarcaba todo el amplio espectro de la seguridad en su vertiente policial y que se condensaba, de una forma un tanto vaga y genérica, como vimos, en el artículo primero del Reglamento civil. Este servicio es el que se vino a denominar como “servicio peculiar” en el propio artículo primero del real decreto de 13 de mayo, en que se fijaba la doble dependencia civil-militar de la Guardia Civil. En el lenguaje actual, se tiende a identificar la expresión peculiar con la segunda de las acepciones del término, esto es, como especial o poco frecuente, pero el decreto pretendía calificarlo en su primera acepción: el servicio propio o característico de la Guardia Civil. Y así va a ser, hasta el punto de que esa expresión, utilizada con profusión desde entonces y que aspiraba a abarcar las múltiples misiones encomendadas a la Guardia Civil, se ha ido manteniendo en los documentos oficiales hasta hace apenas unos años, y aún hoy se utiliza esporádicamente.

Las dependencias de la Guardia Civil para la prestación de este servicio peculiar eran del Ministerio de la Gobernación, a través del jefe político de cada provincia, pero para determinadas cuestiones, en los primeros tiempos, también de los comisarios de protección y seguridad pública en sus respectivos distritos<sup>16</sup> y de los propios alcaldes de los municipios, con competencias en causas penales de escasa entidad y para las primeras diligencias, antes de su remisión al juez letrado de primera instancia, en las demás<sup>17</sup>; así como de carácter ejecutivo en diversas denuncias por infracción de reglamentos. Por último, no hay que olvidar que los enfrentamientos armados en que se vieran envueltos los guardias civiles, como fuerza armada, y la represión del bandolerismo pasaban a ser competencia de la jurisdicción militar de Guerra y Marina<sup>18</sup>.

Pero también se preveía en el artículo segundo del Reglamento el empleo de efectivos o unidades del Instituto para atender a aquel servicio público que requiriera la intervención de la fuerza armada “cuando lo permita el servicio de que habla el artículo anterior”. Esta salvedad era necesaria cuando se refería a determinados auxilios solicitados por diferentes autoridades para cuestiones que no eran competencia específica del Cuerpo, como la práctica de notificaciones y citaciones. Pero cuando, a

16 Los comisarios de distrito y celadores de barrio, así como los destinados a los pueblos cabeza de partido, con dependencia directa de los jefes políticos provinciales, fueron creados por Real Decreto de 26 de enero de 1844, sobre Organización del Ramo de Protección y Seguridad Pública, desarrollado con un reglamento de fecha 30 del mismo mes y año. Tenían atribuciones sobre la Guardia Civil en el territorio del distrito bajo su jurisdicción.

17 Reglamento Provisional para la Administración de Justicia (1835) y Reglamento de los Juzgados de primera instancia del Reino (1844).

18 Por la reforma de 1850 sobre el Código Penal de 1848, la jurisdicción militar pasaba a ser competente sobre los delitos vinculados al bandolerismo, garantizando con ello una rápida y eficaz acción de la justicia.

requerimiento de las autoridades, era preciso o previsible un mayor uso de la fuerza, nos encontramos frente a un servicio totalmente ajeno a lo peculiar. Se trataba de un tipo de servicios que habrían de considerarse como extraordinarios, pero que en la práctica no fueron en absoluto una excepción a lo largo de todo el siglo XIX, sobre todo hasta la Restauración. Aquella previsión iba a suponer, en la práctica, el empleo de la Guardia Civil para sofocar conflictos y algaradas callejeras pero, sobre todo, bajo la autoridad militar, la sofocación de revueltas, pronunciamientos y asonadas, que obligaban a concentrar la fuerza en las capitales, desandando el camino recorrido en la seguridad y tranquilidad del ámbito rural, que era su medio habitual. Más allá, pero tampoco infrecuente en la época, se encontraba el servicio en campaña, requiriendo la participación de la Guardia Civil en operaciones y conflictos armados, en cumplimiento de las misiones específicas que le eran asignadas y a lo que Ahumada dedicó todo un capítulo en la segunda versión de la Cartilla, aprobada en 1852.

Un claro ejemplo de esta servidumbre que arrastrará la Guardia Civil durante buena parte de su historia se va a producir muy tempranamente, con motivo de la segunda guerra carlista y, sobre todo, tras la decisión de Narváez de disponer en 1848, y hasta bien entrado el año siguiente, la concentración en Madrid de cuatro mil guardias civiles, de los 7.770 efectivos con que contaba el Cuerpo en septiembre de ese año<sup>19</sup>, para prevenir –como así fue– una nueva revuelta, tras la rápida sofocación de la revolución que había pretendido derrocar la Monarquía. Aunque causó un gran impacto e incrementó el prestigio de la Guardia Civil, aquella medida supuso la desprotección del medio rural y un repunte del asalto a las diligencias, pese a redoblar los esfuerzos en la seguridad de los caminos.

#### 4. PRIMERAS DIRECTRICES PARA EL SERVICIO

Las primeras instrucciones para el servicio impartidas por Ahumada fueron verbales, y dirigidas a aquellos mandos que, una vez constituidas sus unidades, se aprestaban a emprender el camino a sus nuevos destinos desde los depósitos de instrucción. Como hemos apuntado anteriormente, aquellos primeros guardias civiles llevaban consigo los dos reglamentos, aunque faltaba un año todavía para disponer del instrumento más preciso y completo que iba a suponer la Cartilla.

Ahumada irá completando la instrucción y suplirá estas carencias en los primeros tiempos a través de reales órdenes, que emitía el Gobierno a su propuesta, o con abundantes circulares de su propia mano. Estos documentos se referían a múltiples cuestiones, como la instrucción, el reclutamiento o la uniformidad, y más tarde también a la organización y prestación del servicio, partiendo aún de las disposiciones del primer reglamento, y basadas en la experiencia que la propia ejecución del servicio aportaba, a fin de ir acumulando una sólida base doctrinal.

Comenzó el fundador disponiendo lo que llamó el Diario de Servicios<sup>20</sup>, documento en que debían reflejarse fielmente todos los que eran prestados en cada unidad.

19 Según Real Orden de 19 de septiembre de 1848. Álvarez Alarcón, Manuel. El Secretario (segunda parte). Imprenta de Enrique Rubiños. Madrid. 1883. Pag. 163.

20 Aprobado por Circular de 6 de febrero de 1845, el Diario de Servicios fue el antecedente del Libro Copiador del Servicio en los Puestos y otras unidades, que se mantuvo en uso hasta la implementación de herramientas informáticas para su registro en la pasada década.

Copia de aquellos documentos debía ser remitida periódicamente al inspector general, por conducto de los comandantes de provincia<sup>21</sup>, de los que obtenía información muy valiosa sobre la forma en que se prestaba el servicio en las unidades, su adecuación a lo prescrito en los Reglamentos y las novedades surgidas durante el servicio. Además de corregir todo aquello que fuera necesario, Ahumada quería conocer de primera mano, aspectos tales como qué tipo de órdenes recibía la fuerza por parte de los jefes políticos o de los comisarios de protección y seguridad pública, a fin de evitar injerencias y abusos.

La sensibilidad que en el concepto de “novedad” quiere transmitir Ahumada desde un principio a los comandantes de provincia calará pronto en todos los cuadros de mando de la Guardia Civil, y será transmitida por generaciones. El inspector general no sólo quiere estar al tanto de aquellos hechos relevantes relativos al servicio, sino también de todos los que puedan tener transcendencia política o de otro orden, y de aquellas noticias que alerten sobre algún tipo de malestar o “trastorno político”<sup>22</sup> susceptible de alterar el orden o la tranquilidad pública. Tales informaciones reservadas habían de acompañar en escrito aparte a las relaciones de servicios –copias de los diarios de las unidades-, con periodicidad semanal. Las noticias y novedades relativas a alteraciones de la tranquilidad pública debían transmitirse a todos los escalones de mando, incluyendo al inspector general.

Y es que tales alteraciones del orden en aquel tiempo, además de frecuentes, solían ir cargadas de gran agresividad. Este fue el motivo de una circular dirigida en abril de 1846 a los jefes de tercio en que, ante amenazas de este tipo, debían ordenar a sus comandantes de provincia que concentraran la fuerza en un único acuartelamiento, con la doble finalidad de asegurar su autodefensa y restablecer el orden público con mayores garantías. Se trataba de una medida excepcional que la Guardia Civil se vería obligada a poner en práctica con alguna frecuencia hasta la Guerra Civil en 1936.

Una de las primeras y más importantes instrucciones del organizador de la Guardia Civil fue la circular que regulaba las revistas periódicas que los mandos debían girar a sus unidades<sup>23</sup>, y contenía recomendaciones muy precisas sobre aspectos tales como el vestuario, armamento, instrucción, contabilidad o estado del ganado, que más adelante se iría ampliando también hacia aspectos concretos del servicio. Se trataba de una sabia disposición cuya esencia se ha mantenido hasta nuestros días como garantía de la eficacia en el servicio. Lejos de perder su vigencia, este tipo de medidas sigue siendo una herramienta de control de calidad indispensable en cualquier organización para mantener su prestigio y alcanzar sus objetivos.

La Guardia Civil debía prestar especial atención a los núcleos de población de toda la geografía nacional, lo que suponía para Ahumada una dualidad del servicio, como expuso en alguna de sus circulares: proteger, por una parte, las vías de comunicación y, por otra, las ciudades y pueblos. En este punto conviene recordar, respecto a

---

21 Los comandantes de provincia de la Guardia Civil, antecesores de los jefes de comandancia, eran por lo general primeros capitanes, graduados de comandante, subordinados orgánicamente a los jefes de tercio.

22 Prevenciones contenidas en la circular de 12 de diciembre de 1845.

23 Circular “Revistas de Inspección de los Primeros Capitanes a sus respectivas compañías, y de los Jefes de Tercio a los suyos”. 28 de febrero de 1845. Los comandantes de provincia debían revistar todas sus unidades cuatrimestralmente.

la seguridad en las ciudades, que sólo en Madrid existía una fuerza uniformada de policía capaz de colaborar en la prevención del delito y el mantenimiento del orden<sup>24</sup>, lo que no eximió de reservar en el despliegue del primer Tercio toda una compañía de infantería a Madrid capital, destinando otra compañía y un escuadrón para atender al resto de la provincia<sup>25</sup>.



*Figura 3. Auxilio en los caminos. La vigilancia de los caminos desembocaba con frecuencia en el pronto auxilio a viajeros extraviados, accidentados o víctimas de hechos delictivos. Fuente: La Ilustración Nacional. Servicio de Estudios Históricos de la Guardia Civil.*

Ahumada era sensible a la conveniencia de considerar la veteranía y las condiciones físicas de los guardias para adecuar a aquéllas el servicio, siempre duro, que debían prestar. De esta forma, dictó una circular<sup>26</sup> en que diferenciaba, en líneas generales, estos dos tipos de servicio: el que se presta en el interior de las grandes poblaciones y el que se realiza recorriendo los caminos reales y en la persecución de malhechores. Al primero de estos servicios debía destinarse a los guardias de primera, que era la clase a la que debían pertenecer los licenciados del ejército y, por tanto, los más veteranos, de mayor edad y dotados de mayor prudencia y tacto para el trato con las autoridades y la población. Los demás guardias debían destinarse al servicio en los caminos reales y, de entre ellos, los más ágiles y jóvenes deberían afrontar las persecuciones que fueran necesarias para la captura de los malhechores. La experiencia iría dictando a los mandos cuál era el servicio más adecuado para cada uno de sus hombres. Para ello, Ahumada quiso imbuirles de la idea de que el nombramiento como guardia de primera clase había de considerarse como un reconocimiento o recompensa por un servicio meritorio.

24 Al margen de la estructura de comisarios y celadores en las provincias, funcionarios civiles designados por el jefe político, sólo en Madrid existía personal uniformado, adscrito al Ramo de Protección y Seguridad Pública, que eran llamados agentes y, desde 1848, salvaguardias de Madrid.

25 MARTÍNEZ RUÍZ, Enrique. Creación de la Guardia Civil. Editora Nacional. 1976. Pág. 38. Por Real Orden de 20 de octubre de 1844 se aprueba el despliegue del Tercio de Madrid, que comenzaría a prestar servicio el 25.

26 Circular de 5 de junio de 1845.

Pero a medida que se empezó a alcanzar mayor experiencia y se incrementó notablemente la calidad y eficacia en el servicio, fue preciso completar aquellas instrucciones. Recordando que el guardia civil obra solo, “sin más testigo que su compañero de pareja, aunque siempre a las órdenes del más antiguo de los dos que la componen”<sup>27</sup>, el duque de Ahumada estableció que los guardias recién incorporados al Cuerpo debían recibir una adecuada formación teórica en sus destinos, con el estudio de toda la reglamentación y una serie de lecturas recomendadas, antes de adquirir “el aplomo y despejo necesarios” para comenzar a prestar servicio, y que éste sólo debía realizarse en compañía de un guardia veterano hasta transcurridos seis meses desde su incorporación.

Tanto la población rural como, en ocasiones, los propios jefes políticos y demás autoridades, debían amoldarse en aquellos comienzos a la nueva realidad que suponía la existencia en su territorio de un cuerpo de seguridad dispuesto a mantener el orden y hacer cumplir las leyes por encima de todo, y no sólo para perseguir a los delincuentes. Una de las situaciones contra las que parecía colisionar esta realidad era la habitual celebración de ferias, fiestas y romerías, aderezadas frecuentemente con peleas, disputas y riñas, cuando no con enfrentamientos directos entre los mozos de pueblos vecinos. Se trataba de incidentes que eran con frecuencia tolerados y asumidos como inevitables. El Reglamento para el Servicio ordenaba la constitución de un destacamento de la Guardia Civil en las poblaciones mientras tuvieran lugar tales eventos, que a su vez suponían un punto de atracción para todo tipo de delincuentes. Con tal motivo, ante situaciones comprometidas a las que en ocasiones se veía sometida la fuerza del Cuerpo, debiendo hacer frente al acometimiento de grupos de alborotadores superiores en número, fue preciso dictar una circular<sup>28</sup>, dirigida a los jefes políticos, en la que se les recordaba su deber de colaborar con la fuerza pública para el restablecimiento del orden en tales eventos, así como el de cooperación de todos los vecinos cuando fuera necesario. En vista de que la situación no mejoraba, fue preciso dictar posteriormente nuevas instrucciones<sup>29</sup> para asegurar la integridad de la fuerza del Cuerpo encargada de la vigilancia de las ferias, romerías y otros eventos; debiendo los guardias acudir a caballo o, los de infantería, con fusil y cartuchera, además del sable; mientras la fuerza franca de servicio permanecía en el cuartel o inmediaciones, presta a intervenir si fuera necesario.

Uno de los servicios tradicionales de la Guardia Civil, directamente vinculado a su doble condición militar y policial, y a la peculiaridad de las casas-cuartel, tiene su origen en estos primeros tiempos: el guardia de puertas. Esta figura nace, como tantas otras, de la mentalidad abierta y pragmática del fundador de la Guardia Civil. En el preámbulo de la circular que emite el 3 de enero de 1846 argumenta lo innecesario del servicio de centinela en determinados cuarteles:

*En varias casas-cuarteles de las capitales de provincia, donde menos fuerza hay, se mantiene a toda costa un centinela, con perjuicio del servicio y molestia innecesaria de los guardias, pues si el servicio se hace como es debido, se emplean ocho hombres lo menos en el mantenimiento del centinela, y con esta fuerza hay suficiente para hacer el servicio en todo un partido, y cuesta demasiado cara al Estado, para que se emplee en objetos de pura ostentación.*

27 Circular de 31 de octubre de 1852.

28 Circular del Ministerio de la Gobernación de la Península de fecha 3 de octubre de 1845, dirigida a los jefes políticos de las provincias.

29 Mediante circular de 6 de febrero de 1849, dirigida a los jefes de tercio.

De este modo, Ahumada dispone que se reduzca al mínimo el servicio de centinela y, en aquellos cuarteles en que haya menos de 40 guardias, que tal servicio sea sustituido por un vigilante que, armado únicamente con el sable, y con el fusil o carabina en el armero, “debe tener muy suficiente fuerza moral para responder de la puerta de la casa-cuartel”.

Han pasado ya casi tres años desde la organización y despliegue de la Guardia Civil y la fuerza se ha completado ya en la mayor parte de las provincias. Por ello, el duque de Ahumada se siente urgido a exigir más a sus hombres, tras comprobar que el celo en el servicio no era el esperado en todas las provincias. Insiste en que no basta con que se reciban denuncias de particulares o el requerimiento de una autoridad para intervenir, y para ello el inspector general recuerda el obligado cumplimiento de los artículos 34 y 36 del Reglamento<sup>30</sup>. Es preciso actuar desde el mismo instante en que se tenga noticia de la perpetración de cualquier hecho delictivo o de la presencia de algún delincuente en la demarcación, y ya no sólo a iniciativa de los comandantes de las líneas, secciones o puestos, sino de todos los guardias civiles, quienes “no deben descansar hasta lograr la captura del criminal”<sup>31</sup>, frase que se haría popular y sería repetida por tantos guardias civiles durante generaciones.

## 5. ¿PATRULLAS O CORRERÍAS?

El despliegue territorial del nuevo cuerpo iba a suponer una importante novedad, no sólo en lo referente a la seguridad y la protección de las personas y bienes, sino también respecto al mapa administrativo español, pues va a permitir desplegar a servidores públicos del Estado y acercarlos al ciudadano como nunca antes se había hecho en España, confiriendo ese carácter vertebrador que desde su origen se ha atribuido a la Guardia Civil. Fruto de ello fue la específica denominación que recibieron algunas de las nuevas unidades del Cuerpo, al margen de la terminología militar del momento: como hemos visto, tercio, puesto y, más adelante, línea<sup>32</sup> pasarán pronto al acerbo organizativo de la Institución.

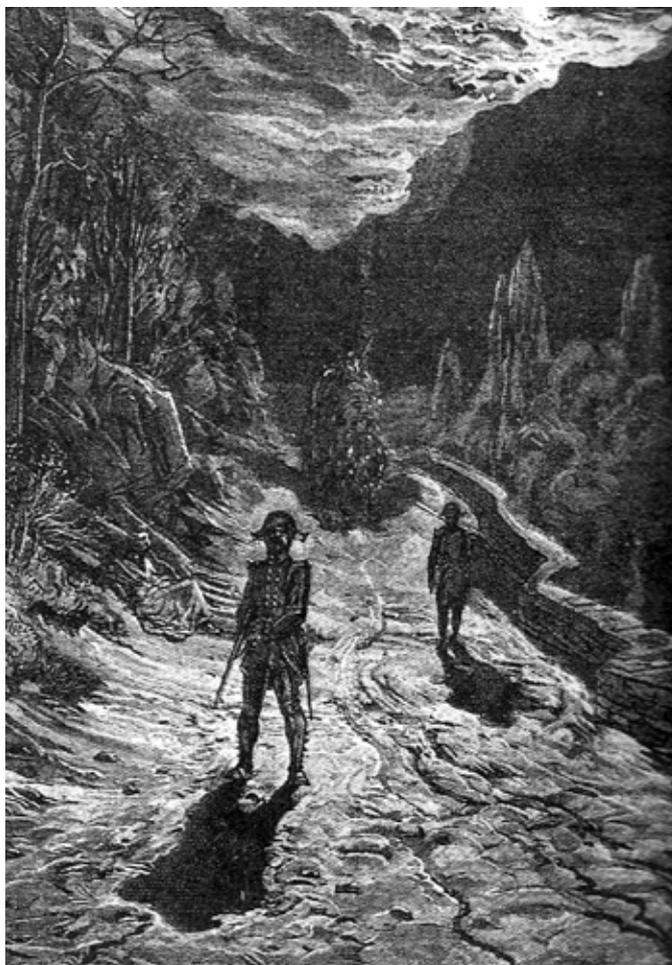
Pero no menos revolucionaria va a ser la forma de prestar el servicio de aquellos hombres, diseminados por la geografía nacional. El Reglamento para el Servicio utiliza los términos “rondas” y “partidas”, en su acepción de gente armada, bien con organización militar o sin ella, cuando quiere referirse a la forma en que han de prestar servicio los guardias civiles; pero sin duda, su redactor pensaba más en la forma de conducirse en despoblado de la Milicia Nacional o de un grupo de soldados tras una banda de malhechores, que lo que habría de ser el servicio peculiar del nuevo instituto. En aquella época, los caminos reales eran frecuentados por delincuentes que

30 Los artículos 34 y 36 de la primera versión del Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil, establecían las obligaciones de sus componentes de tomar conocimiento de todo hecho contrario a las leyes y de actuar en consecuencia, facultándole para realizar identificaciones y demás actuaciones preventivas necesarias.

31 Circular a los comandantes de provincia de 25 de agosto de 1847.

32 La línea era el agrupamiento de varios puestos ubicados sobre el itinerario –la línea- de un camino real, para la vigilancia de éste y de sus caminos transversales. Esta unidad era independiente de la sección y estaba, como aquélla, al mando de un oficial. Una sección, a su vez, podía incluir puestos pertenecientes a una línea y otros que no.

aguardaban al acecho, en lugares favorables del terreno, el paso de las diligencias y otros carruajes. De este modo, el artículo 30 establecía que el jefe político debía disponer que hubiera rondas permanentes en los caminos y puntos que ofrecieran mayor inseguridad, con dos partidas constantes que, sobre el mismo itinerario, rondaran en direcciones opuestas.



*Figura 4. Patrulla. Los guardias debían circular por los caminos, separados diez o doce pasos para su autoprotección. Dibujo de Gustavo Doré para el libro Viaje por España del Barón de Davillier. Biblioteca Nacional. Madrid.*

El capítulo segundo de la Cartilla, como antes adelantamos, estaba íntegramente referido a la prestación del servicio en los caminos como elemento preventivo y disuasorio que va a constituir la estructura o armazón del servicio peculiar de la Guardia Civil. En este documento ya no se habla de partidas, sino de “parejas”, para referirse a la fuerza destinada a prestar el servicio en los caminos en forma de “correrías o patrullas”<sup>33</sup>, en lugar de “rondas”.

Vemos, por tanto, que desde bien temprano se comienza a prestar servicio por parejas, como se pone de manifiesto en tantas circulares referentes al servicio. Se trataba de una forma de prestación netamente policial, tanto en el interior de los núcleos habitados como en despoblado, pero que va a requerir de una gran preparación, iniciativa y aplomo en aquellos guardias civiles, que deberán decidir por sí mismos ante

33 El artículo 11 del capítulo segundo de la Cartilla menciona los términos “correrías” y “patrullas”, sin que ello suponga que sean utilizados como sinónimos.

cualquier eventualidad del servicio, aunque siempre a las órdenes del guardia más caracterizado de los dos. Ahumada los comparaba con el soldado que actúa siempre amparado y encuadrado en su unidad, a la vista de sus jefes<sup>34</sup>. En definitiva, tenía claro que de la calidad individual de sus hombres dependía la calidad del servicio que prestaría la Guardia Civil.

Como se apuntó anteriormente, el término patrulla se utilizaba para referirse al tipo de servicio a prestar, y será preferido al de correría por el fundador en sus escritos de los primeros años. La patrulla era una denominación propia del léxico militar y comúnmente empleada: recordemos que España acababa de salir de una guerra irregular en cuanto a las operaciones –la primera guerra carlista- y estaba a punto de verse afectada por otra –la segunda-, además de tener que combatir con frecuencia a partidas de bandoleros o contrabandistas empleando unidades militares.

Más tarde se popularizó el término de correría, cuyo significado alude al corto viaje que se realiza recorriendo varios puntos habitados, para regresar al lugar de residencia. Y así eran, en efecto, muchas de las patrullas que realizaban aquellas parejas de la Guardia Civil. Asentada la correría, se identificó esta modalidad de servicio como la prestada por parejas de guardias civiles para su servicio peculiar –no olvidemos sus amplias funciones de policía rural y administrativa-, mientras que la denominación de patrulla pasó a identificarse con un grupo mayor de guardias civiles para actuar, fundamentalmente, en despoblado. Ahumada recomendaba que la fuerza se ampliara a tres efectivos cuando el objeto del servicio fuera la persecución de contrabandistas u otras partidas de delincuentes, pero podía ser mayor, si las circunstancias lo demandaban.

Todas las noches el comandante de puesto nombraba el servicio de patrullas para el día siguiente, así como aquellos otros que estuvieran previstos, como alguna conducción de presos. El servicio se nombraba por riguroso orden de antigüedad entre todos los componentes del puesto. Si surgían necesidades del servicio imprevistas no era preciso seguir turno para su nombramiento.

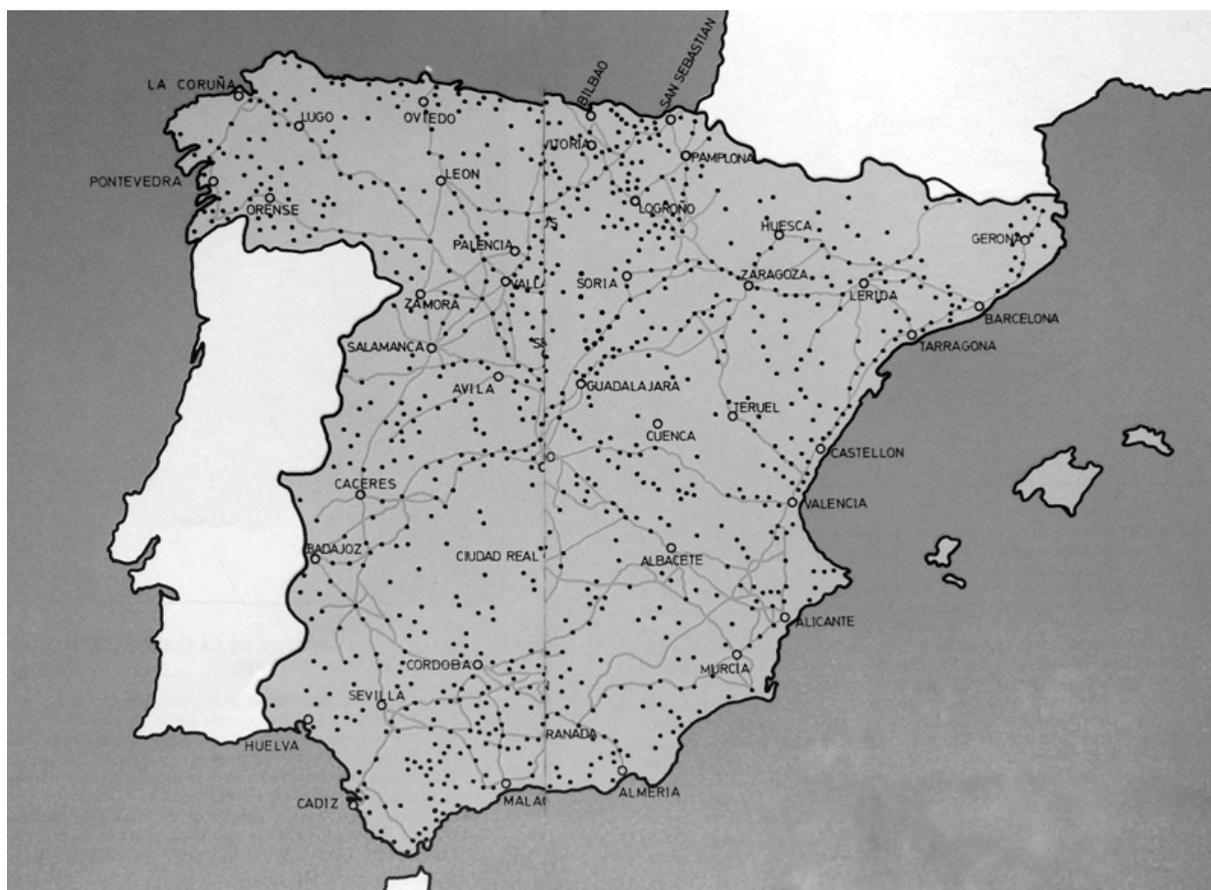
Como medida de autoprotección y, sobre todo, para dificultar el movimiento de los delincuentes, se daban instrucciones precisas para no reiterar las cadencias de salida y regreso de las patrullas. Del mismo modo, también se insistía en que los guardias en sus correrías o patrullas debían regresar al puesto, por regla general, por un camino diferente al empleado en el inicio, de modo que, al tiempo que se conseguía el efecto anterior, se reconociera un espacio mayor de terreno.

Tardaría Ahumada en hacer mención expresa de las correrías. Lo hará en una circular de 1853, en que se refiere a la necesidad de asegurar la tranquilidad de los campos, cuando el objetivo de la seguridad en los caminos era ya una realidad, y pondrá el foco en erradicar la presencia de individuos que habitaban en el monte, robando para subsistir, a través de lo que define como servicios de correrías: “recorrer los caminos, registrar los montes y bosques, visitar las casas de campo...”. A modo de exhortación, uno de los apartados de la circular no puede ser más expresivo: “No debe haber sierra ninguna, por fragosa que sea; no debe

---

34 Circular de 31 de octubre de 1852, dirigida a todos los jefes de unidad ante la próxima incorporación de un nuevo contingente de guardias civiles, que elevaría el número de efectivos a cerca de 11.000 al año siguiente.

haber monte, por espeso que parezca, en que no se haya presentado el sombrero del guardia civil”<sup>35</sup>.



*Figura 5. Puestos sobre el mapa itinerario. Mapa en que se observa la distribución de los puestos de la Guardia Civil y la formación de líneas sobre la red de caminos reales y transversales, tras los primeros años de despliegue. Fuente: Martínez Ruíz, Enrique. Ubicación geográfica inicial de la Guardia Civil. 1980.*

A comienzos de 1852 existía ya un puesto de la Guardia Civil en cada uno de los pueblos que constituían cabecera de partido judicial, aunque todavía con una plantilla de no más de cinco o siete efectivos por puesto, como promedio, salvo en las grandes poblaciones. Con tal motivo, Ahumada dispuso que todos los núcleos habitados de cada provincia fueran adscritos, para su vigilancia, a un puesto de la Guardia Civil, clarificando las demarcaciones territoriales. Esta distribución de núcleos de población por puestos, según la propuesta elevada por cada comandante de provincia, debía afectar únicamente, salvo excepciones, a aquellos puestos que no estuvieran sobre una línea de caminos reales, cuyo objeto prioritario del servicio seguía siendo, precisamente, la atención al tramo de camino asignado. De este modo, los puestos de las líneas orientarían su servicio a las carreteras o caminos encomendados, mientras que los puestos de las secciones –o los demás de cada sección, en su caso- debían orientarlo a realizar correrías por toda su demarcación, incluyendo la visita obligada a cada uno de los núcleos de población afectados con la periodicidad que se marcaba para cada unidad, así como a la persecución de malhechores.

35 Circular de 14 de junio de 1853, que ha sido considerada como la de creación del servicio de correrías.

Precisamente, una faceta importante en la lucha contra la delincuencia, y que se ha mantenido a lo largo del tiempo en la esencia del servicio de la Guardia Civil, es la permanente obtención de información. Por ello, ya en la Cartilla se hablaba de la importancia de obtener informes sobre el avistamiento de personas sospechosas, de aquéllos que en mejores condiciones se encontraban para su detección: los labradores, transeúntes y, muy particularmente –se puntualizaba-, de los pastores, sin duda por permanecer cada día durante más tiempo sobre los lugares de paso, y con muchas y monótonas horas para observar todo aquello que les rodeaba y podía reclamar su atención. Para proteger su anonimato, desde el primer momento, se dictaron instrucciones precisas para no revelar nunca la identificación de los informadores, salvo que se acreditara en los tribunales que la denuncia había sido calumniosa<sup>36</sup>.

## 6. OBJETIVO PRIORITARIO: EL SERVICIO EN LOS CAMINOS REALES<sup>37</sup>

La preocupación que existía a mediados del siglo XIX por la seguridad de las vías de comunicación y los transportes se pone de manifiesto en una circular de la época, en la que Ahumada recuerda que “la primera atención de la Guardia Civil es la continua vigilancia y seguridad en los caminos reales”. El mariscal Girón sabía que en ello comprometía no sólo su prestigio personal sino también la propia supervivencia –más que el prestigio, aún por demostrar- de una Guardia Civil recién nacida. Para comprender su alcance hay que tener en cuenta no sólo el importante incremento de los desplazamientos y la mejora de las carreteras, a lo que ya nos hemos referido, sino el momento en que nos encontramos, en que las diligencias, con unos 30 años de desarrollo desde el final de la guerra de la Independencia, se encuentran ahora en su máximo apogeo. Se han convertido en el medio habitual para viajar por España y surcan las principales carreteras recorriendo –hacia 1854- hasta 200 kilómetros diarios, con capacidad para transportar hasta 20 pasajeros, de toda condición social, con sus pertenencias y bienes<sup>38</sup>.

Los caminos reales que comunicaban las grandes poblaciones eran los más transitados y, por tanto, los más vulnerables y que ofrecían botines más apetecibles para los bandidos, a lo que se unía el hecho de que la delincuencia más violenta y organizada actuaba y tenía su cobijo en el entorno rural. Un medio entonces hostil, en que el servicio prestado en los caminos por los guardias civiles iba a salvar tantas vidas pero que, al mismo tiempo, iba a acarrear grandes peligros a la fuerza del Cuerpo.

La labor preventiva de estos servicios cobraba su mayor importancia al paso de los carruajes. De acuerdo con los horarios previstos los guardias debían encontrarse sobre el camino al paso de los correos y diligencias, patrullando en ambas direcciones. Además, si se retrasaba algún carruaje, la pareja debía recorrer el camino en

36 Real Orden de 31 de julio de 1851.

37 Los caminos reales eran aquéllos construidos por el Estado, más anchos y con capacidad para el paso de carruajes de diferente tamaño, que unían poblaciones de cierta importancia. Su regulación, impulsada por el conde de Campomanes bajo el reinado de Carlos III, se estableció por real decreto en 1761, y el punto de origen común se dispuso en el Palacio Real de Madrid. Durante la época de Isabel II se mejoró considerablemente la red y sólo durante la Década Moderada (1844-1854) se pasó de 800 a más de 2.000 kilómetros de estos caminos principales.

38 URIOL SALCEDO, José Ignacio. Los transportes de viajeros por carretera en la primera mitad del siglo XIX. Revista de Obras Públicas. 1983. 130 (3218). Págs. 765 a 778.

dirección contraria para ir a su encuentro, por si había sido asaltado o precisaba su auxilio. Todas estas prevenciones debían ser especialmente observadas cuando los carruajes atravesaban la demarcación durante la noche, al resultar más vulnerables. La fuerza de servicio de caballería también se mantendría patrullando sobre el camino pero, salvo que así se hubiera dispuesto, sin necesidad de acompañar o escoltar a los carruajes, evitando fatigas innecesarias a los animales. Respondían ambas premisas a las instrucciones reiteradas por Ahumada, de exigir que los guardias que los tenían asignados prestaran su servicio a caballo, por razones de elemental eficiencia, al tiempo que se hacía hincapié en la higiene y buena alimentación del ganado<sup>39</sup>.



*Figura 6. Retrato de un guardia civil. La de este guardia civil de caballería es, probablemente, la primera fotografía que se conserva de un miembro del Cuerpo. Foto de William Atkinson (c. 1855-1857). Fuente: Reportaje fotográfico sobre la construcción del ferrocarril de Santander a Alar del Rey (Palencia). Patrimonio Nacional (ítem número 10174528).*

A este respecto, y abundando en lo expuesto anteriormente sobre la falta de sensibilidad en los primeros tiempos para colaborar con la Guardia Civil, y de que lo único que movía a este cuerpo era el mantenimiento del orden y el cumplimiento de las leyes, resultaba paradójica la inicial resistencia de la Compañía General

39 MARTÍNEZ VIQUEIRA, Eduardo. Guardias civiles de caballería. Galland Books. 2012. Pág. 16.

de Diligencias y otras empresas del ramo en facilitar algo tan obvio para la labor preventiva como los horarios de paso de todos sus carruajes por las postas y demás lugares de parada de su recorrido.

Uno de los mayores riesgos que los guardias civiles corrían en este tipo de servicios era el de la sorpresa, cayendo en una emboscada entre varios fuegos, bajo las armas de los malhechores que perseguían, causando no pocas bajas. Por ello, se dispuso en la propia Cartilla que los componentes de la pareja debían caminar distanciados de diez a doce pasos entre ellos, limitando el riesgo de ser blanco del fuego contrario, sin comprometer la mutua protección y defensa de los guardias. No obstante, cuando se producían encuentros con bandidos, las limitaciones de las armas de la época –a su escasa puntería había que sumar la servidumbre de cargarla a cada disparo- hacían que no fuera infrecuente llegar a la lucha cuerpo a cuerpo, teniendo el guardia que acometer a la bayoneta, si la llevaba calada en el fusil, o desenvainar su sable para enfrentarse al arma blanca de su violento oponente, con frecuencia del tamaño de machetes.

Para facilitar la vigilancia, se construyeron casetas a lo largo de los caminos más vulnerables, constituyendo auténticos cordones de seguridad permanentes sobre los itinerarios. Esta medida se completaba con la previsión de que las patrullas de los puestos limítrofes de la misma línea contactaran entre sí durante el servicio, lo que obligaba a realizar largos recorridos a pie, intensificando la vigilancia en los horarios de paso de los carruajes.

Además, en aquellas comarcas y regiones en que el bandolerismo se mostraba más activo, llegaron a constituirse destacamentos ideados por el fundador, sobre modestas edificaciones<sup>40</sup> a lo largo de los caminos reales, que permitieran prestar un servicio permanente de patrulla y apostaderos por parte de la escasa fuerza que los constituían, con escaso tiempo para el descanso, con lo que se daba un paso más en la prevención de los asaltos a diligencias, coches-correo y sillas de posta.

Más tarde, en un nuevo intento por mejorar la seguridad y prevenir los asaltos, se dispuso que la mayor parte de los transportes de fondos y coches-correo fueran escoltados por fuerzas del Cuerpo. También se facultó a la Guardia Civil para viajar en los carruajes como escolta, cuando así se dispusiera. En las diligencias podían ocupar asiento entre los viajeros siempre que hubiera alguno libre pero, si viajaban como escolta, lo habitual era que uno de los guardias fuera en el pescante, junto al mayoral, mientras el otro subía al cupé, tras el pescante, desde donde divisaba mejor el terreno que rodeaba el camino. También podían viajar ambos en la rotonda –habitáculo posterior de la diligencia-, desde donde podían vigilar cualquier intentona e, incluso, sorprender a los salteadores con el uso de sus armas.

Aquellos primeros guardias civiles tuvieron que prestar muchos servicios nocturnos. Como hoy, la delincuencia encontraba amparo e impunidad en la oscuridad de la noche, sobre todo cuando era la propiedad ajena el propósito de sus acciones. Además, en aquella época casi nadie trabajaba ni se desplazaba de noche, si no eran los serenos y otros vigilantes nocturnos en las ciudades. En cuanto al transporte, sí

---

40 Aunque pronto se abandonó la idea por falta de presupuesto, se trataba de casernas de unos 60 metros cuadrados con un dormitorio común para diez guardias, un cuarto para el comandante de puesto, cocina y calabozo. Las pequeñas ventanas podían utilizarse como aspilleras para la auto-defensa, en caso necesario.

circulaban algunos carruajes que, debido a algún contratiempo u otras circunstancias, no se habían detenido para descansar en los paradores y postas repartidos por las rutas. Durante el día, en cambio, el reclamo principal eran las diligencias, galeras, sillas de posta y coches-correo que tenían horarios diurnos, pero para los bandoleros y partidas de malhechores resultaba cada vez más difícil organizar un asalto de día a estos carruajes, con la Guardia Civil recorriendo incesante los caminos y con destacamentos y casetas de vigilancia jalonando las rutas más vulnerables a estas acciones.

Además, ante la dificultad de localizar a las partidas de malhechores durante el día, normalmente ocultos en abrigos del terreno, Ahumada insistía en la necesidad de reconocer, preferentemente durante la noche, los “hatos, ganaderías, casas de campo y ventorrillos”, a fin de localizar sus lugares de ocultamiento o de sorprender a los delincuentes en su descanso, no sin advertir de la especial peligrosidad que entrañaban estos servicios.

El inspector general tenía claro cuáles eran las horas de mayor actividad delictiva: desde las dos o tres de la madrugada hasta la salida del sol y desde las cinco o seis de la tarde hasta dos horas después de haber anochecido. Aparentemente, esta apreciación parece comprender horquillas horarias muy amplias para orientar el esfuerzo del servicio, pero no lo eran tanto. Hay que tener en cuenta que, en aquella época, el horario civil –aún no existía uno oficial en España- era el solar medio, referido al meridiano de Madrid, por lo que podía variar de una región a otra<sup>41</sup>. Aun tomando esta prevención, puede decirse que en los meses centrales del año amanecía sobre las cinco de la mañana, y la población rural acostumbraba a levantarse al amanecer, e incluso antes, por lo que los delincuentes contarían con dos o tres horas antes del alba para cometer sus fechorías sin poner en grave riesgo su seguridad. Hacia el ocaso la situación era similar: si anochecía en invierno, a partir de las cuatro de la tarde, estamos hablando de otras dos o tres horas de mayor incidencia delictiva. Pese a la dureza de aquel servicio, podemos aventurar, por tanto, que resultaba posible optimizar el esfuerzo de servicio de los puestos durante las horas nocturnas.

En el servicio en los caminos también se velaba por todo lo que en ellos acontecía y los guardias observaban en su transcurso. Era el caso de los accidentes por salidas de la vía, roturas de ejes o caídas de las caballerías, en que los guardias debían auxiliar a los mayores o a los dueños de los carros. Esta obligación se extendía, obviamente, al auxilio de todos los viajeros y usuarios de los caminos que precisaran de su intervención, especialmente para orientar y socorrer a aquellos viajeros extraviados, en medio de la noche o con condiciones meteorológicas adversas.

Otro tanto debían auxiliar a aquellos empleados públicos que reclamaran su intervención para el cumplimiento de sus funciones, como los peones camineros o los encargados de cobrar los portazgos y pontazgos por el paso de personas y mercancías. Además de estas labores de auxilio, estaban entre las funciones de aquellos guardias civiles las relativas a la policía de las carreteras, vigilando que no se causen daños en la señalización; pretilos; puentes; que no se cieguen las alcantarillas, en evitación de inundaciones; y en general evitar que se causen daños a los caminos y sus zonas aledañas.

---

41 PLANESAS, Pere. La hora oficial en España y sus cambios. Anuario del Observatorio Astronómico de Madrid para el año 2013.

A estos cometidos de prevención de daños en las carreteras se unió en 1854 el de vigilancia de la línea eléctrica telegráfica, cuyo tendido se encontraba en plena expansión, auxiliando a los celadores y vigilantes de Telégrafos cuando fueran requeridos para ello<sup>42</sup>.

Por último, aquellos guardias también tenían que recoger con frecuencia caballerías y ganado suelto, que habían huido de sus propietarios y suponían un riesgo para la circulación por los caminos.

Como consecuencia de los momentos de precariedad por escasez de la fuerza dedicada a este servicio en los años 1848 y 1849, se produjeron en este año 19 asaltos a carruajes públicos en el periodo de seis meses, lo que obligó a Ahumada a dar un nuevo impulso a las prevenciones para el servicio<sup>43</sup>. A partir de 1850 se van a asestar duros golpes al bandolerismo dedicado al asalto de carruajes hasta neutralizarlo casi por completo. Todos aquellos procedimientos que se habían estado poniendo en práctica –la vigilancia de los caminos a cada trecho y en puntos vulnerables, las escoltas de carruajes y los exhaustivos reconocimientos de los montes que servían de cobijo a los facinerosos<sup>44</sup>, por la fuerza que prestaba las correrías- estaban fructificando de modo espectacular<sup>45</sup>. Tanto es así que al final de la Década Moderada en 1854, cuando se cumplen los primeros diez años de vida del Cuerpo, puede decirse que el asalto a un carruaje público va a ser algo excepcional y causante de una importante conmoción<sup>46</sup>.

Pero además supuso un hito importante, para la normalización del tráfico por las carreteras y caminos, la aprobación en 1857 del Reglamento para el servicio de los carruajes públicos destinados a la conducción de viajeros<sup>47</sup>, que vino a regular esta actividad y a proporcionar una mayor seguridad, tanto para el transporte de los viajeros como para prevenir y detectar el movimiento de los delincuentes. Simultáneamente a la publicación del reglamento se dictó una Instrucción por el Ministerio de la Gobernación<sup>48</sup> para su aplicación por la Guardia Civil en el servicio de vigilancia en los caminos. Ambos documentos serían remitidos a los tercios, acompañados de una circular en que el inspector general impartía consignas para su correcta aplicación.

De acuerdo con el reglamento, la Administración se obligaba a llevar un registro con los nombres y destino de los viajeros y bultos conducidos en cada expedición. Además, los conductores y mayores también debían llevar una hoja de ruta con el registro correspondiente a su viaje, debiendo anotar en ella a los viajeros que recibieran en el camino. Respecto a los horarios de salida y llegada de los carruajes, las empresas debían dar aviso anticipado de aquellas variaciones que se produjeran a los gobernadores civiles y a la Guardia Civil de las provincias de la línea, a fin de facilitar la seguridad durante el itinerario. Como medida adicional para prevenir robos, cuando la empresa o su

42 Circular de 9 de mayo de 1854, disponiendo el auxilio al personal de Telégrafos.

43 Circular de 14 de julio de 1849.

44 El término “facineroso” era utilizado habitualmente en la época para referirse a los delincuentes habituales.

45 A estas medidas había que añadir la reforma del Código Penal de 1850, que transfería a la jurisdicción militar los delitos relativos al bandolerismo, lo que supuso un revés importante para aquellos delincuentes.

46 Circular de 15 de noviembre de 1855, dictada por el segundo inspector general, Infante Chaves.

47 Aprobado por real decreto de 13 de mayo de 1857, sustituyó al reglamento de 1826 y se mantuvo en vigor hasta bien entrado el siglo XX.

48 Aprobada por Real Orden de 18 de junio de 1857.

personal fueran a transportar en los carruajes cantidades de dinero o efectos públicos por un valor superior a los 20.000 reales, debían ponerlo en conocimiento de la Guardia Civil o de la autoridad gubernativa con, al menos, 24 horas de antelación.

La Guardia Civil debía solicitar la hoja de ruta y demás documentación de los carruajes y, si lo consideraba necesario, identificar a los viajeros y comprobar que aparecían convenientemente registrados. Al mismo tiempo, los guardias debían velar por la observación de las normas de circulación establecidas en las Ordenanzas para la conservación y policía de las carreteras generales, vigentes desde 1842, que prescribían la obligación de circular por la derecha, y marcaban prioridades y prohibiciones de adelantamiento entre carruajes durante la marcha. Las mismas prioridades existían para mudar el tiro en las paradas de postas, según el tipo de carruaje, lo que provocaba algún que otro altercado entre los usuarios, que obligaba a la Guardia Civil a extender su vigilancia a los paradores de diligencias y demás casas de postas, repartidos por las rutas principales.



*Figura 7. Parador de diligencias de Reinoso. Los paradores de diligencias, situados en las rutas principales, servían como paradas de postas para mudar los tiros de los carruajes y atender a las necesidades de los viajeros, por lo que eran objeto de vigilancia por la Guardia Civil. Foto de William Atkinson (c. 1855-1857). Fuente: Reportaje fotográfico sobre la construcción del ferrocarril de Santander a Alar del Rey (Palencia). Patrimonio Nacional (ítem número 10174558).*

La vigencia del reglamento de carruajes públicos trascendió el propio siglo XIX, tiempo durante el cual acompañó a la instrucción y la circular en las sucesivas versiones de la Cartilla del Guardia Civil.

Algunos años más tarde comenzaba el ocaso de las diligencias para dar paso al ferrocarril a partir de 1860, lo que, aunque no iba a suponer una competencia seria durante la primera década, terminaría revolucionando el transporte y obligando a la Guardia Civil a adaptarse nuevamente a los tiempos. Ya lo había hecho, y con celeridad, al contemplar en la nueva Cartilla de 1852<sup>49</sup> la vigilancia de las vías férreas, la seguridad de los pasajeros en las estaciones y el auxilio a los viajeros que lo precisaran, ante esta nueva realidad. Más tarde, debido a la extensión de la línea férrea y el uso creciente de este medio, que provocaron un aumento de los robos y asaltos, se instituyó por Real Orden de 6 de mayo de 1866 el servicio de escolta de trenes, que comprendía la protección de los convoyes de viajeros con dos o tres efectivos a bordo y la vigilancia de las estaciones más importantes, sobre las líneas principales<sup>50</sup>. De nuevo, el resultado fue la mejora significativa de la seguridad y la detención de un buen número de delincuentes.

El próximo reto para la Guardia Civil en este tipo de servicios será la aparición de los vehículos automóviles. Pero aún quedaban muchos años por delante para que esos campos, caminos y carreteras sean el soporte cotidiano para la escritura de tantas páginas de gloria.

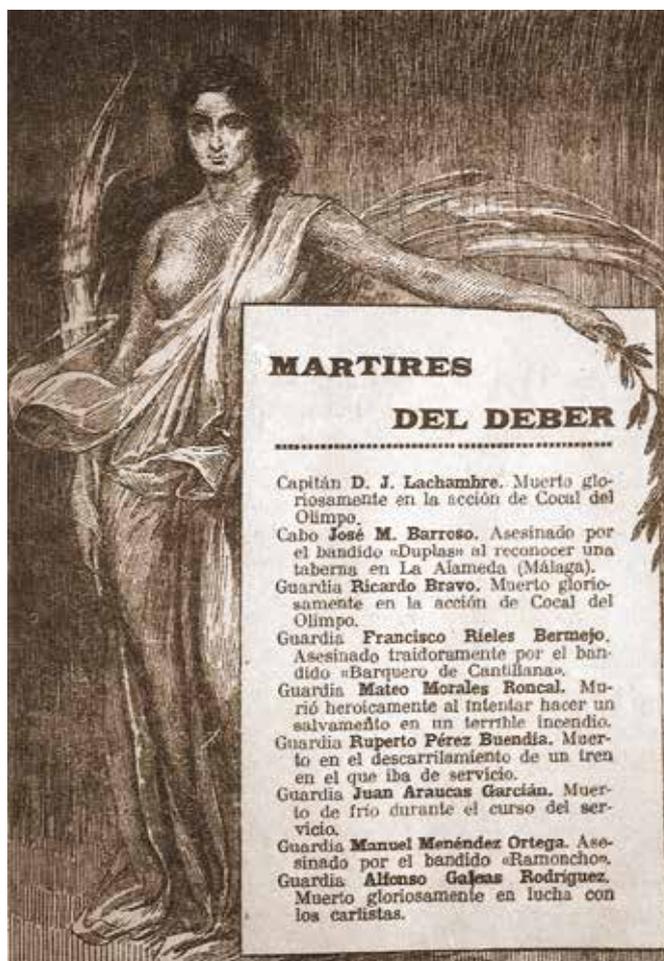


Figura 8. *Mártires del deber. Homenaje a guardias civiles fallecidos en acto de servicio en los primeros años, en diferentes situaciones y circunstancias. Fuente: Osuna Pineda, José. Hechos Gloriosos de la Guardia Civil. 1915.*

49 La construcción más importante de vías férreas no comenzará hasta 1853.

50 AA. VV. La Guardia Civil del siglo XIX. Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 36 (1986). Pág. 155.

**BIBLIOGRAFÍA**

AA. VV. (1986). La Guardia Civil del siglo XIX. Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 36. Centro de Estudios Históricos de la Guardia Civil.

Aguado Sánchez, F. (1983, 1984). Historia de la Guardia Civil. Ediciones Históricas, CUPSA Editorial, Editorial Planeta.

Cabanes, De, F. X. (1830). Guía General de Correos, Postas y Caminos del Reino de España. Imprenta de Miguel de Burgos. Madrid.

Álvarez Alarcón, M. (1883). El Secretario. Imprenta de Enrique Rubiños. Madrid.

Comellas, J. L. (1994). La época de Isabel II. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 10. Centro de Publicaciones. Ministerio del Interior.

Martínez García, M. (1994). El primer Reglamento Militar del Cuerpo y sus autores. Proceso de elaboración. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 11. Centro de Publicaciones. Ministerio del Interior.

Martínez Ruíz, E. (1976). Creación de la Guardia Civil. Editora Nacional.

Martínez Ruíz, E. (1980). Ubicación geográfica inicial de la Guardia Civil. Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid.

Martínez Ruíz, E. (1994). La Guardia Civil en la época fundacional. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 10. Centro de Publicaciones. Ministerio del Interior.

Martínez Viqueira, E. (2010). Atlas Ilustrado de la Guardia Civil. Editorial Susaeta.

Martínez Viqueira, E. (2012). Guardias civiles de caballería. Editorial Galland Books.

Osuna Pineda, J. (1915). Hechos Gloriosos de la Guardia Civil. Establecimiento Tipográfico. Madrid.

Rivas Gómez, F. (1979). Los documentos de la época fundacional. Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 23. Centro de Estudios Históricos de la Guardia Civil.

Rivas Gómez, F. (1980). Los documentos de la época fundacional (II). Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 24. Centro de Estudios Históricos de la Guardia Civil.

Rivas Gómez, F. (1981). Los documentos de la época fundacional (III). Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Número 25. Centro de Estudios Históricos de la Guardia Civil.

Rivas Gómez, F. (1994). La Guardia Civil y sus creadores. Cuadernos de la Guardia Civil. Número 10. Centro de Publicaciones. Ministerio del Interior.

Rubio e Isern, L. (1916). Diccionario de Legislación de la Guardia Civil. 5ª edición. Imprenta de Alrededor del Mundo. Madrid.

Uriol Salcedo, J. I. (1983). Los transportes de viajeros por carretera en la primera mitad del siglo XIX. Revista de Obras Públicas, 130 (3218), 765-778.

Documentación oficial:

Cartilla del Guardia Civil. 1ª edición (1846). 7ª edición (1898).

Colección de Reales Órdenes y Circulares de la Guardia Civil (tomos I al IX, de 1844 a 1854).

Manual del Guardia Civil. 4ª edición (1923). Tomo I.

Fecha de recepción: 04/06/2014. Fecha de aceptación: 20/07/2015

# COUNTERING TERRORISM IN BRITAIN AND FRANCE: INSTITUTIONS, NORMS AND THE SHADOW OF THE PAST

FRANK FOLEY

*Cambridge University Press. 352 páginas*

*ISBN: 9781107484153*

Frank Foley es investigador en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid, y en el Departamento de Estudios de Guerra del King's College, en Londres.

En "*Countering Terrorism in Britain and France*", libro recientemente publicado, propone un modelo para explicar los factores que afectan a la determinación de las políticas antiterroristas de un estado. Complementa teorías anteriores que únicamente explicaban el fenómeno de forma parcial, o comparando países muy diferentes o bien sometidos a distinto grado de amenaza. En este sentido, aporta una base metodológica para poder realizar análisis de las políticas antiterroristas y análisis comparados. La amplitud del estudio, desde 1995 hasta 2011 le dota de rigurosidad, a cuyos efectos se basa en multitud de datos y acceso a fuentes primarias de información.

Se pregunta Foley cómo países similares han respondido de forma tan diferente ante la amenaza terrorista, llegando a la conclusión que este hecho diferencial se debe a factores históricos e institucionales.

Francia se siente amenazada desde los años 90, adoptando desde entonces una acción intensa contra el yihadismo. La situación de Argelia y la acción del GIA, que entre 1995 y 1996 asesinó a 14 personas en Francia, hiriendo a más de 230, ha sido un factor claramente condicionante. Reino Unido no ha sentido esa amenaza, siendo más tolerante hacia diversos fenómenos, lo que generó posibilidades para la expansión y financiación de redes. Esta diferencia de intensidad se muestra en el número histórico de detenciones en cada país.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ambos modelos comenzaron a converger, alcanzando otro punto de inflexión tras los atentados de julio de 2005 en Londres, que costaron la vida a 52 personas y heridas de diversa consideración a 700. Aún así se mantienen importantes diferencias, que Foley explica en tres niveles diferentes:

- Nivel social. La sociedad francesa muestra un alto grado de consenso sobre el equilibrio entre seguridad y libertad, poniendo a la primera por encima de todo. En Reino Unido el debate es bastante mayor. Esta situación ha permitido a las autoridades francesas adoptar políticas más duras contra el terrorismo que en Reino Unido.
- Nivel estatal. En el orden judicial, Reino Unido ha usado juzgados ordinarios, mientras introducía normas que permitían ejercer un control sobre sospechosos sin llevarles a juicio. Francia opta por tribunales especiales y procedimientos excepcionales, con magistrados que dirigen las investigaciones policiales. La dirección de la investigación por magistrados en Francia es un enorme factor

diferencial, trabajando directamente con servicios de inteligencia y fuerzas policiales. En Reino Unido la independencia judicial es un valor fundamental del sistema. Los efectos de cada modelo son, para el autor, evidentes: en Francia puede ser más fácil llegar a una sentencia condenatoria, mientras que en Reino Unido prima la defensa de todas las garantías ciudadanas.

- Nivel agencias. Una mayor integración entre servicios de inteligencia y policiales en Reino Unido, y una mayor separación en Francia. Por el contrario, la acción conjunta entre actores judiciales y policiales es propia de Francia. El modelo francés, basado en rutinas más informales para la coordinación entre organismos, genera competencia entre organismos y unos procesos de cambio desde abajo hacia arriba. En el modelo británico, con rutinas más formales, se posibilitan procesos de cambio desde arriba hacia abajo.

En la acción operativa Foley distingue entre operaciones indiscriminadas o selectivas, además de señalar tres niveles de acción: tolerante, restringido o invasivo. Para el autor, Reino Unido ha pasado de un sistema tolerante hacia uno invasivo, el modelo francés desde hace décadas. Ello puede tener efectos negativos, como la desconfianza de las comunidades musulmanas hacia los gobiernos de los países en que residen o del que son nacionales, contribuyendo a incrementar el desapego entre musulmanes (mucho de ellos nacionales) y el estado, especialmente en suburbios de ciudades (*banlieues*), pudiendo contribuir a nuevos procesos de radicalización.

En nuestra opinión, el estudio de Foley pone de manifiesto que las políticas están determinadas fundamentalmente por factores históricos e institucionales, y no por la necesaria adaptación a una amenaza evolutiva, líquida y resiliente. La adaptación se realiza en el marco de esas estructuras históricas, lo que no deja de suponer una limitación para enfrentar el problema. Quizás esta conclusión, para nosotros la más importante, configura una de las principales líneas de investigación y reflexión pendientes. Se trata de obtener respuestas demasiado reactivas dentro de marcos demasiado rígidos, y marcados por las sociedades y las instituciones de cada país.

También el análisis de Foley apunta a otra cuestión que precisa mayor grado de determinación: cómo cada uno de los factores que establece la política antiterrorista supone una ventaja o una limitación para la lucha contraterrorista y a qué coste.

Una revisión bibliográfica permite ampliar el listado de las circunstancias que condicionan la política antiterrorista de una nación:

FACTOR	FUENTE	EJEMPLO
Prioridad que se pretende afrontar (en tiempo y lugar)	<p><a href="#">Horgan y Taylor, 2011</a>  <a href="#">Sedgwick, 2010</a>  <a href="#">Schmid, 2013</a>  <a href="#">Proyecto UE Home Security Transversal Bridges, 2014</a></p>	<p>Estudio de grupos, de individuos, de los agravios que manifiestan, de su organización, estructura, presencia, etc., como única forma de conocer su capacidad, objetivos y posibilidades de actuación. Ejemplos: Estados y Al Qaeda, "lobos solitarios", Europa y "foreignfighters"</p>
Naturaleza de la amenaza	<p><a href="#">Shapiro y Bymán, 2006</a>  <a href="#">Graaf and Kessels, 2011</a>  <a href="#">Spaaij, 2012</a>  <a href="#">Nesser, 2006</a>  <a href="#">Lia, 2005</a>  <a href="#">Cohen, 2014</a></p>	<p>USA en el exterior                      Estudios exhaustivos que se vienen haciendo sobre diferentes dimensiones de los actores terroristas, grupales o individuales, ponen de manifiesto que no existe un único camino, ni un único perfil que conduzca a la actividad terrorista.</p>
Intensidad de la amenaza (real / percibida)	<p>Autores que modifican/amplían la teoría realista  <a href="#">Cohen &amp; Blanco, 2015</a></p>	<p>La UE en la actualidad</p>
Impacto de los hechos	<p><a href="#">Roy, 2008</a>  <a href="#">Lia, 2005</a>  <a href="#">Cohen &amp; Blanco, 2014</a></p>	<p>Efectos económicos, sociales, psicológicos, políticos, tecnológicos, medioambientales, culturales, etc.</p>
La capacidad del estado	<p><a href="#">Shapiro y Bymán, 2006</a></p>	<p>El poder militar de USA</p>
Factores culturales	<p><a href="#">Rees y Aldrich, 2005</a>  <a href="#">Katzenstein, 2003</a></p>	<p>Valores y liderazgo percibidos por US / modelos regulatorios Europa</p>
Instituciones	<p><a href="#">Grenshaw, 2001</a>  <a href="#">Capoccia, 2010</a>  <a href="#">Foley, 2014</a></p>	<p>Las difusas estructuras en USA y Alemania constriñen el desarrollo de políticas / la configuración de cuerpos policiales y servicios de inteligencia y sus relaciones</p>
Objetivos de la acción terrorista	<p><a href="#">Filiu, 2015</a>  <a href="#">Carnegie, 2015</a>  <a href="#">Lia, 2005</a></p>	<p>¿Qué es lo que realmente se trata de prevenir / combatir?                      Límites difusos entre crimen organizado, insurgencias, terrorismo y actuaciones de los estados no permiten identificar los verdaderos impactos de los ataques y actividades terroristas</p>
Experiencias previas en materia de terrorismo	<p>Multitud de autores</p>	<p>Experiencias en los años 90 de Francia y conflicto Argelia</p>
Histórico-geográfico-demográfico	<p>Multitud de autores</p>	<p>Fronteras, enclaves externos, eventos y conflictos históricos</p>

Normas internas sobre seguridad y libertad (Nivel social)	Foley, 2014	En Francia la seguridad por encima de todo, en Reino Unido los derechos y libertades
Sistema legal del estado (Nivel estatal)	Foley, 2014	Jurisdicción específica en temas de terrorismo en Francia, con dirección de las investigaciones por magistrados. Independencia judicial en Reino Unido.
Impacto de las acciones contra terroristas	Baker-Beall, Heath-Kelly y Jarvis, 2015 Aly, 2015 Martin, 2015 Bjorgo, 2011 Cohen & Blanco, 2015	Se señalan y estigmatizan comunidades concretas Alimenta los crímenes de odio Disminuye de la cohesión social Atenta contra el mundo de las ideas Justifica el <u>vigilantismo</u> Establece falsos vínculos entre algunas prácticas (religiosas, radicales, etc.) y el terrorismo
Otros (criterio de oportunidad, alarma social, gran atentado, política de partido, apoyo social...)	Cohen & Blanco	Impacto de 11S, 11M, 7J, alianzas internacionales, intervenciones internacionales

# ARMONIZACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: APORTACIÓN ESPAÑOLA.

FERNANDO MOURE COLÓN

*Editorial: Dykinson S.L.*

*ISBN: 9788490852262*

El teniente coronel Fernando Moure Colón, subdirector del Centro Universitario de la Guardia Civil, ha abordado en 499 páginas la aportación española a la armonización de las líneas de acción de la Estrategia integral de Seguridad de la comunidad internacional, en un documento avalado por el Ministerio del Interior.

Una obra que, prologada por la directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), Fanny Castro-Rial Garrone, del que el autor ha formado parte, es fruto de un arduo trabajo de investigación, caracterizado por la complejidad de la materia abordada y por el rigor con el que ha sido tratada.

La elección del tema es clara: la seguridad se ha convertido en un factor clave para el desarrollo de la sociedad europea, más aún cuando en estos momentos los estados están sufriendo una crisis económica global que puede acrecentar las amenazas comunes.

Por eso su objeto es el estudio de las estrategias de seguridad nacionales y de organizaciones internacionales, que el autor realiza a lo largo de siete capítulos y en base a dos propuestas: una orientada a la armonización de las líneas de acción de la estrategia integral de seguridad de la comunidad internacional –tal y como reza el título- y otra dirigida a la difusión de la cultura de seguridad.

Y es que es un trabajo resultado de la línea de investigación de “la acción de las organizaciones internacionales ante las nuevas amenazas a la seguridad”, del Máster y posterior doctorado de Seguridad de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) realizado por Fernando Moure y dirigido por la profesora Claribel de Castro Sánchez, lo que le ha permitido a su autor reflejar su experiencia profesional y su dedicación al ámbito de la seguridad, tanto en su trayectoria en la Guardia Civil como en el ámbito académico.

De hecho Fernando Moure muestra el marco teórico que presentan los fundamentos conceptuales de la seguridad y la estrategia, la descripción de los riesgos y amenazas, su afección a los sistemas nacionales e internacionales de seguridad, además de la intervención de otros actores y factores potenciadores de riesgo. Así explica que estos factores y desafíos hacen que los estados y organizaciones internacionales reaccionen y elaboren sus propias respuestas.

También comenta el autor que el proceso en el que cada país y organización intenta solucionar sus problemas internos y externos, aun destacando la colaboración internacional con una gestión globalizada, genera una multitud de líneas de acción, que deben ser conocidas para conseguir su armonización. Y además esta labor tiene

que cruzarse, buscando sinergias para dar una respuesta eficiente y evitar duplicidad de trabajo.

De hecho señala que España ha dado un paso importante con la puesta en marcha de la primera Estrategia Española de Seguridad, el 24 de junio de 2011 y su revisión posterior, aprobada en el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013, como Estrategia de Seguridad Nacional.

El texto nos plantea un modelo de armonización que lleva consigo una serie de cesiones y esfuerzos que cada país u organización debe asumir con una obligatoria coordinación. Por eso el diseño de los mecanismos de coordinación se presenta como clave en todo este proceso de armonización.

En definitiva este libro nos ofrece una visión amplia de qué es la seguridad, de una manera fácil de entender, mediante el estudio de las diferentes estrategias de seguridad, nacionales e internacionales, y la elaboración de propuestas. Igualmente, identifica las amenazas para la seguridad de España, reflejando la actual realidad de la transnacionalidad de los elementos que se analizan, mediante una aproximación global de seguridad y diplomacia.

De esta manera Fernando Moure conciencia al lector de que la seguridad es importante para el equilibrio de nuestra sociedad y de que la difusión de esta cultura de seguridad, junto a la denominada "ALAES" o Armonización de las Líneas de Acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la comunidad internacional, son vitales a fin de prevenir, con la eficiencia y eficacia requeridas, ante la creciente complejidad de las amenazas.

Ana Quintana Martín

Alumna en prácticas en el Centro de Análisis y Prospectiva

# HISTORIA DE LA BANDERA DE LA COMANDANCIA DE LA GUARDIA CIVIL DE CÁDIZ (1935-2015)

JESÚS N. NÚÑEZ CALVO

*Diputación de Cádiz. 437 páginas.*

*ISBN: 9788492717750*

El coronel Jesús Narciso Núñez Calvo es historiador, además de autor y coautor de una decena de libros y más de 300 artículos publicados en diversos medios en los últimos 25 años. La mayor parte de ellos están dedicados a la Guardia Civil, institución de la que forma parte desde 1981, y en especial a la Comandancia de Cádiz. No en vano está preparando la defensa de su tesis doctoral titulada “La Comandancia de la Guardia Civil de Cádiz en la Guerra Civil de España (1936-1939).”

Por eso no es de extrañar que este ejemplar, avalado por la propia Diputación de Cádiz, encargada de su impresión, esté dedicado en exclusiva a la historia de la bandera de la Comandancia, “emblema de la Patria e insignia guerrera, exalta en los ciudadanos y especialmente en las tropas, las virtudes de la disciplina, el valor, la abnegación y la lealtad”.

En 437 páginas, más de diez capítulos y otros tantos anexos, el autor va desgranando tanto la historia de la Guardia Civil como su relación con la Diputación de Cádiz a lo largo de tantos años, que se refleja en una figura tan importante para la Institución como es su bandera, “símbolo de la Patria y de la disciplina”. Aunque en realidad es la historia de cinco o seis banderas (pues una se reconvirtió en dos), pero también un recorrido, aunque breve, por la trayectoria del Cuerpo en la provincia, cargado de agradecimiento a la sociedad gaditana y a su Diputación. Quizás un homenaje a la inversa que para el coronel Núñez Calvo se ha dilatado a lo largo de más de una década con multitud de consultas, documentales y gráficas, a fondos, archivos y hemerotecas, tanto públicos como privados, e incluso entrevistándose con testigos presenciales de muchos de los hechos que relata. En este sentido el autor hace mención al teniente coronel Sebastián Hazañas González, jefe de la Comandancia de Cádiz el 8 de diciembre de 1935, y a su hijo, a quienes también alude al comienzo, dedicándoles este exhaustivo estudio, pues “su luz me guió para escribir esta historia”.

Sin embargo no ha sido tarea fácil para su autor reconstruir, sobre todo, los pormenores de la historia de la primera bandera de la Comandancia gaditana, cuya donación se produjo en 1935 por parte de la corporación provincial, y por eso muestra su agradecimiento a todos aquellos que han contribuido, de una u otra forma, a que tengamos en nuestras manos este completísimo escrito.

Y agradecimiento muestra también, en su salutación, el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, encargado de recibir, 77 años después de aquella primera bandera, la concesión de la Corbata de la Provincia a la bandera de la Comandancia gaditana por parte de la Diputación Provincial, su más alta distinción, que se produjo el 27 de julio de 2012 como reconocimiento al servicio que vienen prestando los componentes de la Guardia Civil. Una imposición, destaca el ministro, que tuvo lugar

precisamente en el mismo lugar en el que se entregó la primera enseña nacional a la Guardia Civil, allá en 1935, y con un singular valor al conmemorarse el bicentenario de la Constitución de Cádiz.

En este mismo sentido se pronuncia el director general de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa, quien aprovecha estas líneas para reiterar su agradecimiento a la Diputación, y en especial a su presidente, por la alta distinción concedida a la Bandera de la Comandancia, “así como todo su apoyo y colaboración que, desde los tiempos fundacionales, se viene prestando desde esa Institución a nuestro Cuerpo”. Por eso agradece al autor que nos haya hecho “recorrer y recuperar las páginas más importantes de la historia en las que se hermanan, una vez más, la provincia de Cádiz y la Guardia Civil”.

Un hermanamiento que, como no, también se muestra en la concesión de la Cruz de Plata de la Orden del Mérito de la Guardia Civil a la Diputación Provincial de Cádiz, galardón que agradece el actual presidente de la corporación en estas páginas, al igual que resalta la profunda vinculación de la Guardia Civil con Cádiz, tal y como recoge el coronel Núñez Calvo en el texto.

En definitiva, un recorrido histórico no sólo por Cádiz, sino por la memoria de una bandera nacional, adquirida por suscripción popular, “como tributo de simpatía a los indiscutibles merecimientos de dicho Cuerpo que con una abnegada labor y espíritu de sacrificio viene constituyendo en todos los instantes de la vida pública de los pueblos, el sostén y base firmísima del mantenimiento del orden y la paz social”.

Ana María Ruano  
Periodista del Centro de Análisis y Prospectiva

## **DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO**

**Fidel Bedia Castillo**, Oficial jefe de la Policía Local de Mula (Murcia) y teniente de la Guardia Civil en situación de Excedencia. Licenciado en Criminología y doctor en Bioética. Primer jefe de la Unidad pionera de las USECICs. Fundador y responsable del primer Laboratorio Universitario de Criminalística implantado en la Región de Murcia (UCAM). Especialista en Información, Policía Judicial e Investigación Operativa Fiscal-Antidroga. Ha sido profesor en las Academias de la Policía Nacional Civil de Guatemala y de Guardias y Suboficiales de la Guardia Civil en Baeza, así como en la Universidad Católica de Murcia. Actualmente es profesor asociado de la Facultad de Criminología de la Universidad Isabel I de Castilla y profesor colaborador de la Escuela de Policías Locales de la Región de Murcia. [fidbedia@gmail.com](mailto:fidbedia@gmail.com)

**Jorge Comins Martínez**, doctorando en Seguridad Internacional (IUGM), colaborador en la Representación Permanente de España ante la UE y del Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN/Ministerio de Defensa), y analista en Wikistrat —Departamentos de Oriente Próximo y Europa—. Web: [www.jorgecomins.com](http://www.jorgecomins.com) Es Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UCM); Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales (Escuela Diplomática), Máster en Liderazgo, Diplomacia e Inteligencia (UCJC) y Máster en Estudios Árabes e Islámicos Contemporáneos (UAM). Igualmente está diplomado en Gestión Internacional de Crisis (IUGM) y Ciclo Superior en Análisis de Inteligencia (ICFS-UAM). Ha sido becario de prácticas del MAEC en la Embajada de España en Cuba y colaborador en la Embajada de España en Yemen. [jordicomins@gmail.com](mailto:jordicomins@gmail.com)

**Ignacio Ezquerro Revilla**, es licenciado en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid (1991), en la que se doctoró con la tesis Justicia y Gobierno en el Siglo XVI. El Consejo Real de Castilla durante el reinado de Felipe II (1556-1598) (1999). Bolseiro postdoctoral de la Fundação Ciência e Tecnologia (Portugal), integrado como Professor Visitante investigador en el CEDIS (Faculdade de Direito de la Universidade Nova de Lisboa) (2008-2013), también ha publicado dos libros, diversos artículos en revistas especializadas en Historia Moderna y cerca de 300 colaboraciones en obras colectivas como el Diccionario Biográfico Español (RAH), además de participar en una veintena de Congresos Internacionales. Es investigador del Instituto Universitario “La Corte en Europa” (IULCE), de la Universidad Autónoma de Madrid, desde su fundación en 2006. [ezquerrarevilla@yahoo.es](mailto:ezquerrarevilla@yahoo.es)

**Jose Alberto Fernández Rodera**, pertenece a la carrera judicial desde 1987 y actualmente es magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Licenciado en Derecho y en Ciencias Empresariales por ICADE, también es diplomado en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Constitucionales, en Derecho Marítimo, en Derecho Penal Militar o en Altos Estudios de la Defensa Nacional por el CESEDEN, entre otros títulos. De 1977 a 1987 perteneció al Cuerpo Jurídico de la Armada, estando en excedencia con el empleo de comandante auditor. Asimismo es director de la Revista Jurídica Militar desde 2004, y académico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Posee también una dilatada experiencia docente y cuenta con un gran número de publicaciones, pues su

trayectoria profesional en la carrera judicial ha abarcado tanto el orden jurisdiccional penal como el contencioso-administrativo. Josealberto.rodera@justicia.es

**María José Garrido Antón**, Capitán de la Guardia Civil, destinada en la Sección de Análisis del Comportamiento delictivo (SACD) de la Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ). Doctora en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid con mención Europea por la “Mitt Swedish University”, con una Tesis que lleva por título “Validación del procedimiento de valoración del riesgo de los casos de violencia de género del Ministerio del Interior de España” (2012). Master en Ciencias Forenses por la Universidad Autónoma de Madrid y experta en Criminología. A nivel académico es autora de varios capítulos de libro y de algunos artículos científicos, ha participado en diversos proyectos de investigación y en decenas de ponencias y comunicaciones a congresos. Es miembro del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS) de la Universidad Autónoma de Madrid, donde colabora como docente en algunas de sus actividades formativas. mjganton@guardiacivil.es

**José Luis González Álvarez**, Comandante de la Guardia Civil, con funciones de Policía Judicial Específica desde finales de los 80. Doctor en Psicología con una tesis sobre la aplicación policial de la Entrevista Cognitiva en España (2005). Master en Ciencias Forenses (UAM). Fundador en 1995 de los Equipos Mujer Menor (EMUMEs) y de la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) de Policía Judicial GC, ha trabajado en los últimos 25 años en la aplicación sobre el terreno de los conocimientos de la psicología a las tareas de investigación criminal, en el desarrollo de la rama de la Psicología Criminalista dentro de la Psicología Jurídica, impulsando el análisis profesional de la conducta en beneficio de las investigaciones criminales. Autor de varios libros y artículos científicos, ha participado en diversos proyectos de investigación científica y de cooperación policial nacionales e internacionales, y su interés profesional y científico se centra en el desarrollo de protocolos prácticos para facilitar a los agentes policiales su labor (desarrollando el Sistema VioGen del Ministerio del Interior). Impulsor de la creación del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid, colabora desde su origen como docente; también con otras Universidades y Centros de Investigación científica y en las actividades formativas internas de la Guardia Civil y de otras FCS en Policía Judicial. Está destinado en la Secretaría de Estado de Seguridad. jlga@interior.es; joseluisalvarez@guardiacivil.es.

**Carlos Igual Garrido**, Capitán del Equipo Mujer-Menor (EMUME) Central, de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil, con función de análisis criminal y coordinación nacional de la actuación de las Unidades de Policía Judicial del Cuerpo en la investigación de la violencia de género y delitos contra los menores. Es licenciado en Psicología con 15 años de experiencia en los Equipos Mujer-Menor de la Guardia Civil, así como profesor del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid y del Master de Malos Tratos y Violencia de Género de la UNED. También es autor de diversas publicaciones sobre delitos contra menores, bandas juveniles y violencia de género y ponente en múltiples foros sobre violencia contra la mujer y la infancia. carlosigual@guardiacivil.es

**Eduardo Martínez Viqueira**, teniente coronel de la Guardia Civil, destinado en la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Personal. Entre sus destinos anteriores destaca el mando de la Comandancia de la Guardia Civil de Oviedo (2010-

2013). En el ámbito internacional ha participado en un programa de asistencia a la Policía de Angola (1992) y una misión con el Ejército español en Irak (2003). Está en posesión del Diploma de Alta Gestión de Recursos Humanos por el CESEDEN, así como los de Policía Judicial, Profesor de Tiro, Protección de Personas, Dirección de unidades de Tráfico y Curso Superior de Gestión Económica y Técnica, entre otras titulaciones. Es autor de los siguientes libros: Recuerdos de Irak (AF Editores de Historia Militar, 2005), Atlas Ilustrado de la Guardia Civil (Editorial Susaeta, 2010), Guardias civiles de Caballería (Editorial Galland Books, 2012) y La Conjura de Siboney (De Librum Tremens Editores, 2010). También ha escrito artículos y colaboraciones para diferentes publicaciones y ha impartido conferencias de contenido histórico sobre la Guardia Civil y de diversa temática de ámbito profesional. [emviqueira@guardiacivil.es](mailto:emviqueira@guardiacivil.es)

**Teresa Peramato Martín**, ingresó en la carrera Fiscal en 1989 y actualmente es fiscal adscrita a la fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, tras haber estado como fiscal delegada de la Jefatura de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para la Sección de Violencia sobre la Mujer y con anterioridad en el área de protección y derechos fundamentales de la Fiscalía de Menores del T.S.J. de Madrid. Entre su dilatada experiencia se encuentra la de haber sido miembro del Grupo de Expertos del Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer para la elaboración del Primer Informe Anual de Violencia sobre la Mujer de 2007 y, en este momento, participa en las reuniones del Observatorio, como fiscal adscrita a la fiscal de Sala. Posee una extensa experiencia docente, tanto a nivel nacional como internacional, impartiendo numerosos cursos relacionados con el Derecho penal, Civil, Procesal y, en concreto, en relación a la materia de Violencia doméstica y de género en diferentes ámbitos e instituciones, realizando diversas publicaciones. De relieve es su participación constante en cursos de formación para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policía Locales, personal sanitario de la Comunidad de Madrid, Colegios de Abogados, de Psicólogos, universidades... [teresa.peramato@fiscal.es](mailto:teresa.peramato@fiscal.es)

## NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista “Cuadernos de la Guardia Civil” deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

**EXTENSIÓN.** Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

**TÍTULO Y AUTORÍA.** En la primera página constará el título, en mayúsculas y negrita, y, debajo, el nombre del autor (en mayúsculas), indicando puesto de trabajo o profesión.

Se adjuntará adicionalmente breve CV del autor.

**RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.** Precedido de la palabra “Resumen” se incluirá a continuación un extracto en castellano de unas 10-15 líneas. A continuación, en otro párrafo, un “Abstract”, traducción al inglés del resumen anterior. En el párrafo siguiente se incluirán las palabras clave, en un máximo de cinco, precedidas por la expresión “Palabras clave”. A continuación, en párrafo nuevo, esas palabras clave en inglés precedidas de la expresión “Key words”.

**ESTRUCTURA.** Los trabajos se dividirán en apartados y secciones (2 niveles), con su propio título, numerados. Se titularán en mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). Si fuera necesario un tercer nivel se escribiría en minúscula y negrita, y el cuarto en minúscula y cursiva.

**TIPO DE LETRA.** Times New Roman de tamaño 12 puntos. Las notas y fuentes bibliográficas serán de la misma letra, tamaño 10 puntos.

**CUADROS Y FIGURAS.** Serán numerados e incluirán una breve titulación.

**PÁRRAFOS.** Sangrado de 5 espacios. Espacio interlineal 1,5.

Se evitará la utilización de negrita y palabras subrayadas en el cuerpo del texto. Se utilizará letra cursiva para los títulos de libros y otras fuentes o para la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo.

**NOTAS.** Serán las imprescindibles y se situarán al final de la página de forma numerada.

**REFERENCIAS Y CITA BIBLIOGRÁFICA.** Se utilizará el sistema APA (<http://www.apastyle.org/http://normasapa.com/>)

- En el texto

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o “según García (2014) las condiciones....”

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), Analysing

everyday explanation. A casebook of methods (pp. 1-14). London: Sage.

3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 240.

4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Future Research*, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html>

6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. *The Washington Post*, pp. B1, B3, B5-B7

**ORGANISMOS Y SIGLAS.** Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.



El **Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior** se creó mediante la firma de un convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el 17 de octubre de 2002, pues la Guardia Civil y la UNED llevaban vinculadas por distintos acuerdos de colaboración desde 1988 y precisaban de un centro especializado en la investigación, enseñanza y asesoramiento en materias relacionadas con la seguridad.

IUII pretende desarrollar y promover la investigación científica de alta calidad en materias de seguridad que sean de interés para instituciones públicas y privadas, impulsar y promover la difusión de obras científicas, y crear un marco de reflexión y diálogo.

Entre sus actividades, en el plan para 2015, se incluye:

- La investigación. Ayudas/becas para la realización de trabajos según la convocatoria anual.
- La realización de seminarios y jornadas:
  - XXVI Duque de Ahumada
  - V Seminario Internacional / I Seminario en misiones internacionales
  - IV Inteligencia y Seguridad
  - III Taller Prospectiva
  - II Taller Operaciones Conjuntas
  - I Taller Fronteras
  - I Seminario Terrorismo
  - Custodia de puertos y aeropuertos
  - El ciclo político de la Unión Europea como estrategia de lucha contra el crimen organizado
  - Jornadas sobre cultura de seguridad en las Universidades
  - III Jornadas de igualdad: Los planes de igualdad y su consecución a la equidad
  - Retos, tendencias y Oportunidades de las TIC
  - Fundamentos de la contratación en el sector público
- Otras acciones que se irán anunciando en su página web: [www.iuisi.es](http://www.iuisi.es)