

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 53-2016



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

Ana María Ruano Ruano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

SECRETARÍA

María Jesús Martín García, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

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

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
Félix Brezo Fernández, Doctor y experto en ciberseguridad
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
María Paz García-Vera, Universidad Complutense de Madrid
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Manuel de Juan Espinosa, Director del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad. Universidad Autónoma de Madrid
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
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

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 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
Eulalia Castellanos Spidla, 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

ARTÍCULOS

| | |
|---|----|
| <i>LA PRIMERA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EN ESPAÑA</i> | 5 |
| Luis A. Aparicio-Ordás González-García y M ^a Luisa Fanjul Fernández | |
| <i>SEGURIDAD NACIONAL, PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y EMERGENCIAS RADIOLÓGICAS</i> | 21 |
| Rafael José de Espona | |
| <i>LIDERAZGO EN ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD</i> | 35 |
| Carlos García-Guiu López | |
| <i>LOS RETOS DE LA CIBERINTELIGENCIA</i> | 53 |
| Eva Martín Ibáñez | |
| <i>RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA DERIVADA DEL DELITO DEL ESTADO</i> | 68 |
| J. Leandro Martínez-Cardos Ruiz | |
| <i>LA SUSCEPTIBILIDAD DE LA MEMORIA DE UN TESTIGO</i> | 78 |
| José Manuel Petisco Rodríguez | |
| <i>LA DELINCUENCIA JUVENIL Y SU SITUACIÓN EN ESPAÑA</i> | 96 |
| Concepción Rodríguez González del Real | |

RESEÑA DE LIBROS

| | |
|--|-----|
| <i>DONDE LOS ESCORPIONES</i> | 115 |
| Lorenzo Silva | |
| <i>EL CÁRTEL</i> | 118 |
| Don Winslow | |
| <i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i> | 120 |
| <i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i> | 122 |
| <i>CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL</i> | 124 |
| <i>INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD INTERIOR</i> | 125 |

LA PRIMERA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EN ESPAÑA LA RESPUESTA DEL ESTADO ESPAÑOL FRENTE AL TERRORISMO ANARQUISTA

LUIS A. APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA Y M^a LUISA FANJUL FERNÁNDEZ
PROF. DR. EN DERECHO Y PROF. DRA. EN ESTRATEGIA Y MARKETING

RESUMEN

Se cumplen ahora 121 años de la promulgación de la primera legislación antiterrorista en España.

Analizamos en este trabajo las amenazas terroristas que dieron lugar a una serie de respuestas del legislador español frente a la considerada primera oleada de actividad terrorista en nuestro país.

La metodología aplicada en estos atentados planteará una técnica que se reproducirá hasta nuestros días. El fenómeno del terrorismo anarquista convertirá el martirio en un rasgo esencial del terrorismo moderno, que volverá a cobrar relevancia en forma de atentados suicidas con el terrorismo de naturaleza yihadista.

El legislador español, por primera vez, hará frente a una sucesión de atentados vinculados al anarquismo, que va a emprender una lucha violenta contra el Estado bajo el lema de “acción directa” o “propaganda por el hecho”, a través de dos instrumentos legales: en un primer momento, mediante la “Ley sobre represión de delitos cometidos por medio de explosivos” del año 1894 y, posteriormente, mediante la Ley de 2 de septiembre de 1896 sobre “Represión de los delitos contra las personas y las cosas que se cometan o intenten cometerse por medio de explosivos o materias inflamables”.

En España, al igual que en el resto de Europa, los atentados cometidos por los anarquistas fueron numerosos. Si en una primera etapa, de 1888 a 1892, estos atentados se caracterizaron por la colocación de bombas en fábricas y domicilios de empresarios (principalmente en Barcelona), entre el año 1893 y el año 1897 se produce un recrudecimiento de los atentados anarquistas no solo en España, sino en el resto de Europa.

Palabra clave: anarquismo, legislación, terrorismo, violencia, doctrina.

ABSTRACT

The first antiterrorist law was promulgated in Spain 121 year ago. In this contry, as in the rest of Europe, the anarchists attacks were numerous. The Spanish legislator faced these terrorist attacks by using two legal instruments: the law about repression against crimes committed by explosives, of the year 1894, and afterwards, by the law of september 2nd 1896 about repression of the crimes against people and things that are committed or try to commit by explosives or inflammable matters.

This article analyzes the terrorist threats that gave place to this new legal frame, which were considered the first big wave of terrorist activity in our country.

Keywords: anarchists, anarchists attacks, terrorism, violence, doctrine

1. ETIOLOGÍA DE LA PRIMERA OLEADA DE ACTIVIDAD TERRORISTA EN ESPAÑA

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX irrumpe un ideal revolucionario y transformador que cree en la posibilidad de modificar lo que representa el Estado y de cambiar la relación social entre dominadores-dominados, su fundamento: la supresión del Estado, la convivencia espontánea de los individuos y la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción, instrumento de poder ejercido por un grupo sobre otro. Este ideal va a servir de inspiración, de combustible, a pequeños grupos de ideología anarquista que van a ejecutar diversos atentados terroristas. La geografía de esta oleada de actividad terrorista es asombrosa.¹

La etiología de este fenómeno de violencia, que se va a propagar rápidamente por la mayoría de países europeos y por Estados Unidos, la encontramos en una serie de elementos interrelacionados: la represión del movimiento obrero, el cierre del sistema político al movimiento obrero impidiendo su entrada en el mismo y la represión a sus organizaciones y órganos de expresión.

¿De qué forma se va a manifestar? Como todo movimiento terrorista de la forma más efectista posible. Pese a la proliferación de periódicos anarquistas, en España y en el resto de Europa, no será este el vehículo suficiente de propagación de una idea, de una doctrina, pero a través de atentados de gran trascendencia, la denominada “propaganda por el hecho o propaganda por la acción”, la repercusión de los atentados será enorme y efectiva; el blanco de los objetivos en esta primera oleada de terrorismo moderno será el poder político: jefes de Estado y de Gobierno. El asesinato político así será un ataque al centro de gravedad del poder gubernamental.

En España, al igual que en el resto de Europa, los atentados cometidos por los anarquistas fueron numerosos. Si en una primera etapa, de 1888 a 1892, estos atentados se caracterizaron por la colocación de bombas en fábricas y domicilios de empresarios (principalmente en Barcelona), entre el año 1893 y el año 1897 se produjo un recrudecimiento de los atentados anarquistas no solo en España sino en el resto de Europa.

2. LA AMENAZA

En el año 1886 surgirá la primera oleada de actividad terrorista en España, concretamente el día 1 de septiembre del año 1886, con la colocación de una bomba en la sede de la Organización Patronal Fomento de la Producción en Barcelona.

1 “[...] En todas partes un mismo ideal revolucionario empujaba hacia la violencia a los anarquistas, que leían a los mismos autores, se carteaban entre sí y se desplazaban a través de las fronteras. En aras de la revolución mundial había incluso militantes dispuestos a matar y morir fuera de su país, como lo hicieron los italianos Caserio y Angiolillo que, para vengar a sus camaradas franceses o españoles, asesinaron respectivamente al presidente francés Carnot y al jefe de gobierno español Cánovas del Castillo”. Avilés Farré, J., y Herrerin López, A., (EDS) (2008). El nacimiento del terrorismo en occidente. Anarquía, Nihilismo y violencia revolucionaria. Editorial Siglo, Madrid. (p. IX).

Desde el año 1886 hasta 1912, año del asesinato del presidente del Consejo de Ministros José Canalejas, la primera oleada de actividad terrorista tendrá una duración en nuestro país de 26 años. Esta primera oleada la van a protagonizar pequeños grupos de ideología anarquista, cuya actividad se va a dar en todos los continentes, aunque de manera más evidente en Europa.

En España, la importancia de esta oleada queda patente en los grandes atentados terroristas, de naturaleza anarquista, de una significación y repercusión enormes, así podemos citar: 1 de septiembre de 1886, bomba en la sede de la Organización patronal Fomento de la Producción en Barcelona; 17 de enero de 1889, bomba en la casa de los fabricantes Batlló en Barcelona; 4 de mayo 1890, nueva bomba en la sede de Fomento de la Producción Nacional de Barcelona; 3 de mayo de 1891, se localizan tres bombas en la Alameda de Cádiz; 9 de febrero de 1892, petardo en la Plaza Real de Barcelona ocasionando un muerto; 24 de septiembre de 1893, bomba contra el general Arsenio Martínez-Campos, que solo fue ligeramente herido pero con el resultado de dos muertos y varios heridos; 7 de noviembre de 1893, lanzamiento de una bomba en el patio de butacas del Teatro del Liceo de Barcelona: 20 muertos y varios heridos; 25 de enero de 1894, atentado contra el gobernador civil, Ramón Larroca, que sufrió heridas de escasa consideración; 7 de junio de 1896 bomba en la calle de Canvis Nous de Barcelona al paso de la procesión del Corpus Christi, con 12 muertos y 60 heridos; 8 de agosto de 1897, asesinato del presidente del Gobierno Antonio Cánovas del Castillo. De entre otros atentados podemos destacar el del día 20 de junio de 1893, en la calle Serrano de Madrid contra el palacete “La Huerta”, domicilio de Cánovas del Castillo en el que falleció la persona que manipulaba la bomba, tipógrafo de la Revista La Anarquía.

La forma de llevar a cabo estos atentados planteará una técnica que fielmente se reproducirá hasta nuestros días.

Esta primera oleada de actividad terrorista intentará asesinar en cuatro ocasiones al entonces jefe de Estado Alfonso XIII (1886-1941) y será responsable del asesinato de dos presidentes de Gobierno.

El fenómeno del terrorismo anarquista convertirá el martirio en un rasgo esencial del terrorismo moderno. Los mártires anarquistas tendrán un impacto global. El martirio volverá a cobrar relevancia en forma de atentados suicidas hoy en día con el terrorismo yihadista.

En estos 20 años de actividad terrorista serán asesinados más jefes de Estado y presidentes de Gobierno o primeros ministros que antes o después en la historia.

3. LAS RESPUESTAS FRENTE A LA AMENAZA TERRORISTA

A lo largo de la historia, podemos destacar una característica subyacente de la evolución de la legislación antiterrorista en España: su tipificación dentro de la legislación de carácter especial de cada época y la de su tipificación como delitos comunes, agravados por la naturaleza terrorista e incorporados a la legislación ordinaria, primero de manera dispersa y finalmente sistematizada, pero sin privarles de un tratamiento “excepcional”. Hay que destacar la vinculación entre la legislación antiterrorista y la que históricamente ha regulado las asociaciones ilícitas.

En sus orígenes, la legislación antiterrorista en España estuvo vinculada a la represión del anarquismo que tanto el Código Penal de 1870 como la jurisprudencia subsumía entre “asociaciones contrarias a la moral pública”².

Para castigar los atentados perpetrados por los anarquistas se aplicaron en un principio las disposiciones del Código Penal de 1870, en concreto el artículo 561 y ss. en relación con el artículo 572 del CP. En su virtud, se podía imponer como máximo la pena de cadena temporal en su grado superior a cadena perpetua, ya que el último de los artículos citados hacía aplicable dicha pena (señalada por el artículo 561 para el incendio) a los delitos o estragos cometidos por medio “de cualquier otro agente o medio de destrucción tan poderoso”³. Ante el recrudecimiento de los atentados y la alarma social que estos revestían, el Gobierno español, al igual que los Gobiernos de los distintos países, decidió promulgar una legislación de carácter especial.

3.1. “LEY SOBRE REPRESIÓN DE DELITOS COMETIDOS POR MEDIO DE EXPLOSIVOS”⁴

El día 3 de abril del año 1894 el Gobierno de Mateo Sagasta (1829-1903) presentó ante el Congreso de los Diputados el primer “*Proyecto de Ley sobre represión de delitos cometidos por medio de explosivos*”.

Se trataba de llenar el vacío de la legislación penal provocado por la aparición del terrorismo anarquista. El objeto de la Ley era el de dar respuesta a este nuevo fenómeno de violencia:

*“[...] Los graves atentados que contra las personas y la propiedad desde hace algún tiempo se cometen mediante el empleo de substancias o aparatos explosivos que, por su índole especial producen alarma extraordinaria y ocasionan espantosas consecuencias, requiere con urgencia de los Poderes públicos una represión tan enérgica y rápida como terribles son los medios destructores que la perversidad arranca de manos de la ciencia [...]”*⁵

El legislador, consciente del vacío legal existente en la legislación penal de la época y en base a una “urgente necesidad”, opta por la redacción de una Ley especial en vez de realizar una modificación legislativa del Código Penal.

Se establece como criterio de novedad la imposición de penas de muerte o cadena perpetua para aquellos que atenten con bombas causando víctimas, o que las acciones se produjeran en lugares públicos. Se castigará la implicación en la fabricación, venta o colocación de explosivos, así como la colaboración o la apología de los mismos. La Ley no menciona expresamente a las asociaciones anarquistas, como ocurrirá posteriormente, en la Ley del año 1896.

El artículo 8º de la Ley será modificado por la Comisión encargada del estudio del proyecto, dándole una nueva redacción en la que se calificará como ilícitas (y, por tanto, procediendo a su disolución) a las asociaciones que facilitasen la comisión de

2 “Se reputarán asociaciones ilícitas: Las que por su objeto o circunstancias sean contrarias a la moral pública”. Artículo 198.1, Código Penal de 18 de junio de 1870. Gaceta de Madrid, 31 Agosto 1870, (p. 14). En el mismo sentido STS. 28 de enero 1884 y 8 de octubre 1888 y Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1893.

3 Art.561 y ss. del Código penal de 18 de junio de 1.870. Gaceta de Madrid, 31 Agosto 1870 (p. 21).

4 Diario de Sesiones del Congreso (en adelante DSC) 4 IV-1894, Ap. 1º al Nº 98, (p.1 y ss.)

5 *Ibid.* (p. 1).

los delitos comprendidos en el artículo 7º y añadiendo en el mismo dos párrafos en los que se fijaban las penas para jefes y miembros de las asociaciones que participasen de una manera directa o indirecta en los hechos.

El 10 de julio, en nombre del Rey Alfonso XIII, la Reina Regente sanciona la Ley procediéndose a su publicación en la Gaceta de Madrid el 11 de julio de 1894⁶. El artículo 8º de la Ley establecerá:

“[...] Las asociaciones en que de cualquier forma se facilite la comisión de los delitos comprendidos en esta ley, se reputarán ilícitas y serán disueltas, aplicándoseles en cuanto a su suspensión lo dispuesto en la Ley de Asociaciones, sin perjuicio de las penas en que incurran los individuos de las mismas asociaciones por los delitos que respectivamente hubieran cometido”⁷.

La ley aplica un criterio objetivo, que define la conducta sobre la base de los medios empleados:

“El que atentare contra las personas o causare daño en las cosas empleando para ello sustancias o aparatos explosivos [...]. Artículo 2º. El que colocare sustancias o aparatos explosivos en cualquier sitio público o de propiedad particular para atentar contra las personas o causar daño en las cosas [...]. Artículo 3º. El que tenga, fabrique, facilite o venda sustancias o aparatos explosivos [...]”.

La Ley sanciona la tentativa, amenaza, conspiración y proposición para cometer estos delitos: Artículo 4º. Conspirar para cometer cualquiera de los hechos anteriores [...]. Artículo 5º. Amenazar con cometer alguno de los mismos hechos aunque la amenaza no fuese condicional [...]. Artículo 6º. Provocar de palabra o por escrito, por la imprenta, el grabado u otro medio de publicación a la perpetración de dichos delitos [...]. Artículo 7º. Hacer apología de los delitos o de los delincuentes [...].

Se establece la institución del Jurado como competente para juzgar estos delitos (artículo 9º) y se hace extensiva la aplicación de esta ley a las provincias de ultramar.

La Ley contemplaba la posibilidad de presentar tanto Recurso de Casación como Recurso por quebrantamiento de forma ante el Tribunal Supremo (artículo 14º) y se sancionará con pena de muerte o cadena perpetua (artículo 1º) las explosiones “en edificio público, lugar habitado o donde hubiere riesgo para personas” independientemente de los daños causados.

La Ley de 1894, fruto de un gobierno liberal, afirmaba que su objetivo era definir y castigar los delitos cometidos por medio de aparatos o sustancias explosivas, pero como destaca Javier García Mañas: “[...] el propósito y la finalidad de la ley de atajar el problema anarquista quedaba claro”⁸.

3.2. LEY DE 2 DE SEPTIEMBRE DE 1896 SOBRE “REPRESIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LAS PERSONAS Y LAS COSAS QUE SE COMETAN O INTENTEN COMETERSE POR MEDIO DE EXPLOSIVOS O MATERIAS INFLAMABLES”

El 16 de junio de 1896 el Gobierno de Cánovas del Castillo (1828-1897) presentó ante el Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de Ley sobre “Represión de los delitos contra las personas y las cosas que se cometan o intenten cometerse por

6 Gaceta de Madrid, Ley nº 192 de 11 de Julio de 1894. Tomo III, (pp. 155 -156).

7 Ley 10 de julio de 1894, Art. 8. Gaceta de Madrid, nº 192 de 11 de Julio de 1894. Tomo III, (p. 155).

8 García Mañas, J. L., (1991) “Causas del terrorismo anarquista”. (Cap. 3-1)

medio de explosivos o materias inflamables”⁹. La Ley incorporaba un conjunto de novedades respecto a la anterior Ley de 1894.

El proyecto de Ley claramente arremete contra el anarquismo, nombra expresamente al anarquismo como fenómeno a combatir y establece penas y medidas muy duras para enfrentar no solo el problema de la violencia anarquista sino también la propagación de sus ideas (artículos 4º y 5º).

Agrega a los delitos cometidos por medio de explosivos los realizados por medio de sustancias inflamables: alcohol, gas, petróleo (artículo 1º).

Como novedad reserva el conocimiento de estos delitos a la Jurisdicción militar: la jurisdicción de guerra será la competente para juzgar los delitos establecidos en la Ley (artículo 2º).

Aumenta la penalidad en caso de que, a consecuencia del delito, resultase muerta alguna persona, aplicando la pena de muerte y, a la pena de “relegación perpetua”, el encubrimiento, la conspiración y la proposición (artículo 2º), así mismo se extiende dicha pena a quien provoque de palabra o por escrito la perpetración de dichos delitos (artículo 3º).

Se autoriza al Gobierno a suprimir los periódicos y los centros anarquistas, cerrar sus círculos de recreo (artículo 4º), facultando al Gobierno a su supresión, quedando a su criterio la clausura de los centros anarquistas y reprimir su propaganda, cuestión que produjo posturas discordantes una vez que el decreto pasó a su estudio a la Comisión del Senado.

Se autoriza al Gobierno a extrañar fuera del Reino a las personas “a quien se pruebe que profesan ideas anarquistas” (artículo 4º).

Según el artículo 5º, la Ley solo se aplicaría en el territorio o territorios que el Gobierno señalase por Real Decreto en Consejo de Ministros; el Real Decreto de 12 de agosto de 1897 la hizo extensiva a todas las provincias del reino.

Para la aplicación de esta Ley se dictó, con carácter transitorio, el Real decreto de 16 de septiembre de 1896 y por Real orden de 15 de septiembre se organizó un cuerpo especial de Policía judicial para el descubrimiento y persecución de los delitos comprendidos en la Ley.

La vigencia de la Ley (artículo 7) sería de tres años y a la finalización de este período tendría que ser renovada su vigencia por las Cortes, en caso que no se renovase la misma volvería a quedar vigente la de 1894. La Ley de 1896 dejaba en vigor los preceptos que no modificaba de la Ley de 1894.

El 16 de junio de 1896, en nombre del Rey Alfonso XIII, se autoriza al presidente del Consejo de Ministros la presentación del Proyecto de Ley, que se publica en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados con esta misma fecha¹⁰.

La Comisión encargada de informar sobre el proyecto de Ley presentó su dictamen al Congreso; según dicha Comisión, el proyecto responde: “[...] a la creciente acción y los terribles delitos del anarquismo”¹¹.

9 DSC, 18 VI-1896, Ap 1º al Nº 31.

10 DSC, 18 VI-1896, Ap. 1º al Nº 31 (p.1).

11 DSC, 7-VII-1896, Ap. 6º al Nº 47 (p. 1).

El proyecto se presenta como una respuesta a la existencia misma de las ideas anarquistas que debían de ser combatidas a través de una norma de carácter extraordinaria:

“[...] una garantía y una contestación adecuada a la declaración de existencia hecha por el anarquismo con sus estragos bárbaros y sus propagandas sobre el exterminio [...] Sería gran candidez, ya que no fuera extraordinaria demencia el aplicar a un estado de guerra bien definido una normal legislación”¹².

La Comisión realiza un breve y simplificado análisis de lo que considera es el ideario anarquista:

“[...] doctrinalmente el anarquismo no trae una sola afirmación a la vida del pensamiento, y mucho menos aporta una solución consoladora a ningún problema social [...] su fórmula es la barbarie, la regresión a la primitiva animalidad, la franca entrada en la destrucción y la muerte”¹³.

El 7 de julio de 1896 la Comisión somete a la deliberación y aprobación del Congreso el proyecto de Ley que, aprobado, es remitido al Senado con fecha 21 de agosto de 1896.

El 21 de agosto de 1896 se publica en el Diario de Sesiones del Senado el “Proyecto de Ley sobre represión de los delitos sobre las personas y las cosas que se cometen o intenten cometer por medio de explosivos o materias inflamables”¹⁴.

El 25 de agosto de ese año el Senado crea la Comisión que debía emitir el dictamen acerca del proyecto¹⁵, nombrando como presidente y secretario de la misma a los senadores Juan de la Concha y Castañeda y al marqués de Viana¹⁶, declarando urgente la discusión del dictamen.

Entre los días 26 y 27 de agosto se celebra en sesión secreta la discusión del dictamen en la que intervienen, entre otros, los senadores Romero de Girón (en contra del proyecto) y Danvila y el ministro de Gracia y Justicia (a favor del proyecto). Romero de Girón (1835-1900), en su larga intervención en el Senado, critica el carácter excepcional de la Ley y el uso del medio en el delito y no el delito en sí:

“[...] lo que lamento, lo que me aterra, es la tendencia harto manifiesta, y harto grave, a disminuir las facultades de la jurisdicción ordinaria en provecho de las especiales¹⁷ [...] este proyecto [...] no tiene más objeto que el de perseguir una manifestación determinada por el medio de delincuencia que se emplea”¹⁸.

Extiende su crítica la falta de una policía adecuada para la persecución de este tipo de delitos y a la falta de reformas sociales que podrían solucionar o al menos aliviar la situación de las clases obreras.

“[...] Si el Gobierno de S.M. hubiera tenido una policía judicial en vez de una policía política [...] si se preocupara más de curar estos males sociales [...] una de las cosas que podría facilitar la obra regeneradora en este sentido y la obra represiva también, sería un mayor cuidado y una mayor energía en lo que atañe a ciertas reformas de índole social”¹⁹.

12 DSC, 7-VII-1896, Ap. 6º al Nº 47 (p. 1).

13 DSC, 7-VII-1896, Ap. 6º al Nº 47 (p. 2).

14 Diario de Sesiones del Senado (en adelante DSS), 21-VIII-1896, Ap. 1º al Nº 81 (p. 1).

15 La Comisión sobre el Proyecto de Ley de represión del anarquismo quedó compuesta por los señores Danvila, Almenas (conde de las), Campo-Grande (vizconde de), Mont-Roig (marqués de), Viana (marqués de), Garijo, Concha Castañeda. DSS, 25-VIII-1896, Nº 83 (p. 1271).

16 DSS, 25-VIII-1896, Nº 83 (p. 1272).

17 DSS, 26-VIII-1896, Nº 84 (pp. 1283 y 1288).

18 DSS, 26-VIII-1896, Nº 84 (p. 1287).

19 DSS, 26-VIII-1896, Nº 84 (pp. 1289-1290).

El 27 de agosto continúa la discusión en la Comisión del Senado en la que interviene el senador Danvila y el ministro de Gracia y Justicia (conde de Tejada de Valmaseda), que defienden la excepcionalidad de la Ley en base a las circunstancias extraordinarias y como respuesta al recrudecimiento de los atentados anarquistas. Respecto a la crítica del senador Romero de Girón, que considera que el objeto de la Ley es o la de castigar el anarquismo o la de castigar un conjunto de delitos en base al uso del medio empleado (el objeto la ley es la represión de los delitos que se cometan por medio de explosivos o materias inflamables), el ministro de Gracia y Justicia entiende que:

“[...] Esta es una ley destinada a castigar un linaje de delitos que se comenten con frecuencia por los anarquistas [...] Entiendo yo que quien comete estos delitos, si no es un anarquista, obra como un anarquista; y así, como tal, debe ser castigado”²⁰.

El Ministro de Gracia y Justicia destaca un simple argumento en defensa de la Ley:

“[...] ¿Es que por la manera de atentar mañana al orden social por medios que hoy no se prevén, es necesario buscar nuevos modos, nuevos métodos de penalidad? Pues entonces vendrá una nueva ley, y así como el legislador ha castigado especialmente los delitos cometidos por medio de los explosivos, castigará especialmente también los cometidos por otros procedimientos”²¹.

El Gobierno consiguió que el texto propuesto por el Congreso de los Diputados se aprobara y así expresamente se declaraba al anarquismo fuera de la Ley.

La sanción regia de la Ley se producirá el 29 de agosto de 1896, entrando en vigor el 2 de septiembre de ese año y procediéndose a su publicación en la Gaceta de Madrid con fecha 4 de septiembre de 1896²².

El 16 de septiembre, dos semanas después de la entrada en vigor de la Ley, se promulga un Real Decreto Ley “para la aplicación de la Ley llamada de represión del anarquismo” y en su artículo 2º establecía que:

“Las prescripciones de su artículo 4º sobre las facultades gubernativas para la supresión de periódicos y centros anarquistas, para el extrañamiento de los propagadores de ideas anarquistas y afiliados a asociaciones que establecía el artículo 8º de la ley de 10 de julio de 1894 solo se aplicaría a las provincias de Madrid y Barcelona”.

Una nueva disposición legislativa aparecerá con fecha 1 de septiembre de 1896, donde se sancionará el Real Decreto de esa fecha que va a organizar el cuerpo especial de Policía para la represión del anarquismo. La ley autorizará al presidente del Consejo de Ministros para disponer de un crédito extraordinario de 125.000 pesetas:

“[...] destinado a la organización de un servicio especial de policía judicial que tenga por objeto el descubrimiento y persecución de los delitos que se cometan o intenten cometerse por medio de explosivos”²³.

El día 19 de septiembre creará el Cuerpo de Policía judicial encargado de la investigación y persecución de los delitos establecidos en la Ley de 2 de septiembre de 1896.

Este cuerpo de policía constaba de dos secciones: la de Madrid, compuesta por 11 agentes, y la de Barcelona por 23 agentes, cada una de ellas al mando de un oficial del

20 DSS, 27-VIII-1896, N° 85, (p. 1301).

21 DSS, 27-VIII-1896, N° 85, (p. 1302).

22 Gaceta de Madrid, N° 248 de 4 de septiembre de 1896. Tomo III (p. 825).

23 Real Decreto de 27 de agosto de 1896. Gaceta de Madrid, N° 245 de 1 de septiembre de 1896 (p. 790).

Ejército, nombrado por el comandante en jefe del Cuerpo de Ejército correspondiente. Del nombramiento del resto del personal se encargaba el presidente de la Audiencia. Dentro de este crédito extraordinario, además de las retribuciones del personal, se destinaba una partida para gastos de investigación y otra a premiar “los méritos especiales contraídos por los individuos del Cuerpo en el desempeño de sus propias funciones”²⁴. Esta ampliación de la policía se reflejaba en la prensa de la época, así el periódico madrileño La Época destacaba que la policía madrileña disponía de un censo de 64 anarquistas anotados en sus registros de los cuales una decena eran constantemente vigilados²⁵.

Diversas propuestas de modificaciones legislativas, que tendrán como objetivo dar una respuesta frente al terrorismo de naturaleza anarquista, se irán produciendo en los años 1900, 1904, 1906 Y 1908.

A cada nuevo atentado, en el año 1906 contra Alfonso XIII (1886-1941)²⁶ o en 1912 contra el presidente del consejo de Ministros José Canalejas (1854-1912)²⁷, aparecerá como describe Von Liszt “una buena circular del fiscal del Tribunal Supremo relativa al castigo y persecución del anarquismo, salmo funeral a la impotencia voluntaria de las leyes”²⁸.

3.3. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

Además de la legislación de carácter especial, entre los años 1894 y 1912 se promulgan en España una serie de Decretos, Circulares del Ministerio Fiscal y Órdenes cuyo objeto será hacer frente al fenómeno del anarquismo y a sus actividades, además de otra serie de normas que se pueden aplicar de forma preventiva; así podemos destacar:

24 Real Orden Organizando el Cuerpo Especial de Policía para la represión del anarquismo de 19 de septiembre de 1896. Gaceta de Madrid, Nº 264 de 20 de septiembre de 1896 (p. 1056).

25 “Precauciones en Madrid” Diario La Época. 22 de junio de 1896 nº 16.532 (p. 1).

26 Alfonso XIII y la reina Victoria Eugenia regresaban al Palacio Real, después de su boda, sufriendo un atentado mediante una bomba lanzada por el anarquista Mateo Morral, frente al número 88 de la calle Mayor de Madrid, los monarcas salieron ilesos.

27 El anarquista Manuel Pardiñas asesina ante la librería San Martín, en plena Puerta del Sol de Madrid, al presidente del Gobierno, José Canalejas. Ver en: <http://soltorres.udl.cat/jspui/bitstream/10459/1198/1/AROM-2-0097.pdf>.

28 Von Liszt, F., (Ed. 2007) Tratado de Derecho Penal. Valletta Ediciones. (pp. 348 y ss.) “El ministerio Fiscal, en los telegramas contestando a aquel en que se le comunicara el abominable atentado, puso de manifiesto cuan vivamente le hería aquella desgracia [...] y con cuanta firmeza estaba resulto a velar por la tranquilidad pública[...] el delito no está, pues, en la creencia o doctrina que se profese, sino en la forma como se practique, en los medios con que se defiende, en los términos de la propaganda, en fin, que la ley no permite sean tales que causen lesión al particular [...] la libertad de Prensa no autoriza, no puede autorizar, que se provoque al delito [...] ahí están, a parte de los severos dictados de la ley especial de 10 de julio de 1894, los artículos 582 y 584 del Código Penal que reprimen los excesos que en aquellas dos formas de excitación a la delincuencia o de apología de ella puedan cometerse[...] no la dureza de la sanción ni el exagerado rigor de la ley contienen a los ciudadanos en los límites del derecho, sino la perseverante, inflexible actuación, que no permite que en caso alguno quede indefensa la sociedad ante quienes consciente o inconscientemente la hacen víctima de su ataque”. Circular de 28 de noviembre de 1912. Instrucciones dadas a los Fiscales de las Audiencias y a los de los Tribunales provinciales de lo Contencioso-Administrativo. (pp. 6-8).

3.3.1. Decretos Circulares y Órdenes

Real Orden de 6 de abril de 1892 para el cumplimiento de la Ley de asociaciones en la que se insta a todos los poderes públicos a vigilar a las asociaciones obreras y verificar si estas están constituidas con arreglo a la ley y, en caso contrario, ordenar su disolución²⁹.

Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1892 sobre la actividad de las asociaciones anarquistas en la que resalta: “[...] se avecina una guerra social cuyo funesto curso es preciso cortar a todo trance”³⁰.

Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1893, que ordena castigar y perseguir los delitos que por medio de imprenta provoquen a la perpetración de algún delito o hagan apología de acciones calificadas como delito:

“[...] Fanáticos secuaces de doctrinas servidas en nuestra Nación y fuera de ella por criminales empeños colectivos de desarraigar por el fuego y por el terror [...] llevan su audacia hasta hacer gala en la prensa periódica de sus reprobables designios y de propósitos exterminadores de cuanto vive al amparo del derecho positivo [...] se atreven unas veces al público elogio de crímenes perpetrados y al ensalzamiento de sus autores y llegan otras a excitar si rebozo y a provocar sin respeto de la moral ni de la ley a la ejecución de esos gravísimos delitos.[...] Y la ley ha de ser severamente cumplida. En defensa de la sociedad y de los ciudadanos y unos y otros tiene derecho a que con severidad se cumpla”³¹.

Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1896 sobre los delitos cometidos en el ejercicio de los derechos de reunión y asociación³².

Real Decreto de fecha 16 de septiembre de 1896 sobre competencia de la jurisdicción militar para los delitos perpetrados con el empleo de substancias o aparatos explosivos o materias inflamables (artículo 1) y donde se establece que la Ley solo se aplicará, por ahora, en las provincias de Madrid y Barcelona (artículo 2. in fine)³³.

Real Decreto de 12 de agosto de 1897, con un único artículo establece que la disposición del ya citado artículo 4º de la ley de 16 de septiembre de 1896 se aplicará “a todas las provincias del Reino”.

Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 13 de agosto de 1897 redactada con motivo del asesinato del presidente del Gobierno Cánovas del Castillo en la que se insta a:

“[...] deberá V.S. vigilar la prensa periódica, y toda clase de publicaciones, sean de la clase que fueren, y en el momento que advierta que manifiesta ó veladamente se hace la apología del anarquismo, de sus adeptos ó de sus atentados, procederá á promover la formación de causa, inspeccionando personalmente el sumario y cuidando de que las diligencias se sigan con la mayor celeridad, para que la represión sea inmediata y el temor á la pena haga lo que la prudencia y el amor á la civilización debieran por sí solos hacer”³⁴.

29 VV.AA., (1987) La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936.” Congreso de los Diputados, Madrid, ISBN, (pp. 179-180).

30 *ibid.* pp. (176-178).

31 Circular de la Fiscalía del TS. De fecha 17 de noviembre de 1893. Gaceta de Madrid, 18 de noviembre 1893, N° 322 (p. 507).

32 AA.VV., (1987),” La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936.” Op. Cit. (pp.184-185).

33 R.D.L. de 16 de septiembre de 1896.

34 Circular de la Fiscalía del TS. de 13 de agosto de 1897. Gaceta de Madrid, 14 agosto 1897 N° 226 (pp. 592-593).

3.3.2. Otras normas de aplicación

Junto a la legislación de carácter especial, encontramos en la legislación ordinaria de la época una serie de normas que pueden aplicarse preventivamente al fenómeno del anarquismo:

Las reuniones y las asociaciones anarquistas pueden suspenderse o disolverse e impedir su funcionamiento por ilícitas con arreglo a las Leyes de 15 de junio de 1880 (artículo 5.1 y 5.4)³⁵ y de 30 de junio de 1887³⁶ como comprendidas en el artículo 198 (epígrafes 1 y 2)³⁷ del Código Penal de 1870, siendo aplicables a sus miembros los artículos 199 al 201³⁸ de este Código, así como los artículos 582 y 583³⁹ a los periódicos anarquistas según lo declarado por la Sentencia el Tribunal Supremo de 28 de enero de 1884, base de la doctrina futura sobre asociaciones anarquistas y la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1885.

A la propaganda anarquista puede aplicarse los artículos 250, 254 y 273 del referido Código Penal relativos a la sedición, en opinión de la Fiscalía del Tribunal Supremo, circular de 4 de marzo de 1893⁴⁰.

4. EL FENÓMENO DEL ANARQUISMO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

El fenómeno del anarquismo recorrió principalmente Europa y Estados Unidos, los atentados cometidos por los anarquistas fueron numerosos y la respuesta legislativa de los países afectados fue la de aplicar una legislación de carácter excepcional en materia de represión y castigo a los anarquistas, podemos destacar algunos ejemplos:

-
- 35 Artículo 5: «La autoridad mandará suspender o disolver en el acto: 5.1: Toda reunión que se celebre fuera de las condiciones de esta ley. 5.4: Las definidas y enumeradas en el artículo 189 del Código Penal». Ley de 15 de junio de 1880. Gaceta de Madrid de 16 de junio de 1880, N° 168, Tomo II (p. 671).
- 36 Artículo 3: «Sin perjuicio a lo que el Código Penal disponga relativamente a los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio del derecho de asociación, o por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley para que las Asociaciones se constituyan, o modifiquen, el Gobernador de la provincia impedirá que funcionen y que celebren reuniones los asociados, poniendo los hechos en conocimiento del Juzgado de instrucción correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a su acuerdo». Ley reglamentando el derecho de asociación de 30 de junio de 1887. Gaceta de Madrid de 12 de julio de 1887, N° 193, Tomo III (p. 105).
- 37 Artículo 198.1: «Se reputarán asociaciones ilícitas: Las que por su objeto o circunstancias sean contrarias a la moral pública». 198.2: «Las que tengan por objeto cometer alguna de los delitos penados en este Código. » Código Penal de 18 de junio de 1870. Gaceta de Madrid, 31 Agosto 1870 (p. 14).
- 38 Los artículos 199 a 201 establecen penas para «los fundadores, directores, presidentes o individuos que formen parte de las asociaciones comprendidas en alguno de los supuestos del artículo 198».
- 39 Artículo 582: «Los que provocasen directamente o por medio de la imprenta, el grabado u otro medio mecánico de publicación a la perpetración de los delitos comprendidos en este Código incurrirán en la pena inferior en dos grados a la señalada al delito.» Artículo 583 «Si a la provocación hubiese seguido la perpetración del delito, la pena de la provocación será la inmediatamente inferior en grado a la que para aquel esté señalada.» Código Penal de 18 de junio de 1870. Gaceta de Madrid, 31 Agosto 1870 (p. 21).
- 40 «La anarquía y el colectivismo que se predicán como medicina de todas las enfermedades de la sociedad, en cuanto contradicen los principios fundamentales en que descansa su orden, como son los de autoridad y la propiedad individual, son opuestos, según esa declaración, a la moral pública, e ilícita, por tanto, ha de juzgarse la sociedad que se proponga realizar esos fines por procedimientos de violencia o que no sean mera exposición de ideas o sistemas, verdaderos o falsos, pero ni malos ni buenos para la ley mientras en la esfera especulativa se mantienen, y ella expresamente no los condena». Archivo Histórico Nacional, Ministerio de la Gobernación, Legajo 5 A, Exp. n° 1.

- Francia. La Ley Dufaure de 1872 contra la Internacional, la Ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de la prensa escrita, estableciendo restricciones cuyo fin era establecer un equilibrio entre la libertad de expresión, la protección de los ciudadanos y el mantenimiento del orden público. Las “Lois scélérates” de diciembre de 1893 y julio de 1894, como un intento de penalización de la opinión anarquista y limitar la libertad de prensa. El contenido de las tres leyes aprobadas en este período fueron los siguientes: la primera va a condenar la apología de los atentados, la segunda definirá como asociación de malhechores a las asociaciones que tengan por objeto cometer atentados y la tercera prohibirá todo tipo de propaganda anarquista, ley que contenía un ataque directo a la libertad de expresión.⁵⁵⁶
- Alemania. Ley de 9 de julio de 1884 sobre el uso criminal de materias explosivas. Decreto de 21 de octubre de 1878 contra las tendencias revolucionarias democrático-sociales, socialistas y comunistas y cuya vigencia expiró el mes de octubre de 1890.⁵⁵⁷
- Austria. Ley de 30 de enero de 1884. Ley de octubre de 1885 sobre derechos de reunión, asociación y libertad de la prensa. Ley de 25 de junio de 1886 suspendiendo los juicios por jurado en los delitos cometidos por anarquistas.
- Bélgica. Ley 22 de mayo de 1886 y Ley de 23 de agosto de 1887.
- Bulgaria. Ley de 16 de mayo de 1907 de represión del anarquismo dictada tras el asesinato del presidente del consejo de ministros Nicolás Petkov. Como destaca George Woodcock: «Durante los años ochenta hubo en Francia unos 50 grupos anarquistas con una militancia activa media de 3.000 miembros. Hay que añadir una gama de simpatizantes cuya fuerza queda apuntada pos el hecho de que a finales del decenio los dos diarios anarquistas destacados en París: Le Révolté y le Père Peinard vendían en conjunto mas de 10.000 ejemplares a la semana».
- Dinamarca. Leyes de 1 de abril de 1894 y de 7 de abril de 1899.
- Inglaterra. La Ley de 6 de agosto de 1861, la Ley de 14 de junio de 1875, la Ley de 10 de abril de 1883.
- Italia. Ley de 19 de julio de 1894.
- Portugal. El gobierno Portugués de João Franco dicta la Ley del 13 de febrero de 1896, en la que se prohíbe a la prensa la publicación de los atentados, procesos y pesquisas de la policía, así como los debates judiciales, en esta ley se establece la deportación de todo anarquista a la Isla de Timor.
- Suiza. Ley de 12 de abril de 1894.
- Estados Unidos. En Estados Unidos se produce una represión feroz contra el anarquismo tras el asesinato en 1901 del presidente McKinley. La primera legislación fue la Ley del Estado de Nueva York de 3 de abril de 1902, seguida de la Ley del Estado de Nueva Jersey en el mismo año (única ley promulgada en Estados Unidos que condena y castiga las conspiraciones anarquistas). Continúa expandiéndose este tipo de legislación en el Estado de Iowa, en el Estado de Ohio y en el Estado de Pensilvania, con las Leyes de 31 de marzo de 1870 y de 22 de abril de 1900. A partir de 1908.

5. CONCLUSIONES

A finales del siglo XIX el desarrollo del sistema capitalista deriva en la aparición de una clase obrera que se sitúa en ciudades industriales como Barcelona, en las que la sobreexplotación, las jornadas laborales de diez y doce horas y los sueldos, apenas permiten a las familias sobrevivir, formando parte del mapa social de esta época. A estas condiciones hay que añadir el trabajo de mujeres y niños en las fábricas con las mismas jornadas laborales y en las mismas condiciones que los hombres, pese a la publicación el 13 de marzo del año 1900 de la Ley que regulaba las condiciones de trabajo de mujeres y niños, en la que se prohibía contratar a los menores de diez años, pero la connivencia de los empresarios con las autoridades hacía irreal la aplicación de la Ley. Si esto ocurría en las ciudades, la situación del campo en España no era mejor: largas jornadas de trabajo en condiciones muy duras, la mayoría de los campesinos no poseían tierra propia y la temporalidad de sus trabajos les obligaba a vivir el resto del año con el dinero ganado en los meses de labor. Ante semejantes condiciones de vida, nace un movimiento obrero que va a acompañar al desarrollo del sistema capitalista y que, junto al nacimiento y expansión de las doctrinas socialistas y anarquistas, se irá radicalizando, primero mediante protestas, manifestaciones y huelgas y posteriormente mediante atentados.

En nuestro país los distintos Gobiernos reaccionarán no solo cerrando cualquier cauce de participación política al movimiento obrero, sino también reprimiendo cualquier protesta frente a los abusos de los empresarios, situando fuera de la Ley a las organizaciones obreras y persiguiendo sus órganos de expresión.

Destacable la respuesta del legislador frente a los atentados anarquistas, atentados que algunos autores definen ya como el nacimiento del terrorismo moderno. David Rapoport resalta que el terrorismo moderno comenzó en la década de 1880: “donde surgieron pequeños grupos en muchos países, grupos capaces de aterrorizar a las masas porque la invención de la dinamita les dio poderes que ningún grupo pequeño había tenido antes y la bomba ha continuado siendo la principal arma del terrorismo moderno”. Importante fue elaborar una legislación de carácter especial para hacer frente al problema global del anarquismo: no solo se trataba de combatir los atentados con una legislación en la que se establecían nuevos tipos penales y un agravamiento de las penas hasta el momento establecidas, sino que su objetivo era el de hacer frente a una doctrina que el poder político consideraba en sí una amenaza contra el Estado.

La repercusión de los atentados anarquistas llegó a ser tan importante que además de establecerse una rigurosa legislación antianarquista, se reunió en Roma en el año 1898 una Conferencia Internacional de Gobiernos cuyo objetivo fue el de concentrar medios para la supresión del anarquismo y cuyos resultados no fueron los esperados, ya que no tomaría acuerdos vinculantes sino que simplemente se limitó a hacer recomendaciones a los Estados participantes.

Si la Ley Penal la entendemos dictada en una época y para un conjunto de condiciones, modificadas las circunstancias, la Ley cambia y, como destaca Von Liszt, “La ley permanece justa pero inoportuna: vigente, pero inaplicable. No hay concordancia en la analogía gramatical de la Ley. Entonces aparece un Derecho Penal común extraordinario”.

Entre los años 1894 y 1896 se aprobaron leyes sucesivamente más duras; a la Ley de 1894, fruto de un Gobierno liberal, le siguió la de 1896 de un Gobierno conservador, condicionada de temporalidad en su artículo 7º y como destaca acertadamente Von Liszt:

“valiente en su título y sus preceptos, de franca represión contra los anarquistas como enemigos de la sociedad, [...] era un buen ejemplar de Derecho Penal extraordinario. Tan eficaz era que el anarquismo condenó por ella a muerte a Cánovas del Castillo, su autor”.

Ley sin vigor a los tres años, prorrogada por otro mes más, y que finalmente cedió su lugar a la primera. Al comienzo del nuevo siglo el legislador contempló varios proyectos, que nunca llegaron a materializarse, y así no hubo una utilización adecuada de los instrumentos legales para reprimir las actividades terroristas de los grupos anarquistas.

La forma en que el Estado Español se enfrentó en esta época al problema del terrorismo, las medidas legislativas, judiciales y penitenciarias, incluso la metodología policial, en sus aciertos y en sus errores, van a verse repetidas siempre que la confrontación aparezca a lo largo de la historia de España, como sostiene Rapoport: “el terrorismo moderno refleja siempre la esperanza y la ira de una “nueva” generación y la importancia del tiempo en política rara vez se aprecia”.

Los paralelismos y las similitudes entre esta primera oleada de actividad terrorista y la actual oleada de terrorismo yihadista nos sorprende: la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente a las manifestaciones de actividad terrorista, el papel de los medios de comunicación en la expansión mediática de los atentados, el empleo por parte de los Estados de una equivocada respuesta basada en la acción-represión-acción, que no va hacer sino prolongar espacialmente la actividad terrorista, la necesaria cooperación policial, grupos o personas que de forma individual actúan en varios países a la vez, sin que una organización central controle o coordine a los mismos, y el martirio como rasgo esencial del terrorismo. De hecho será en esta primera y en la cuarta oleada de terrorismo moderno donde vamos a ver convertido el martirio en un rasgo esencial de la actividad terrorista.

El empleo de la violencia y el terror por determinados grupos de ideología anarquista fue un intento por romper el aislamiento y el cierre del sistema político al movimiento obrero que, junto a la represión a sus organizaciones y a sus medios de expresión, colocaron a los mismos a la defensiva. El fracaso de su táctica, basada en atentados cuyo objetivo era la eliminación de grandes personalidades, determinará que estos grupos opten en el futuro por una nueva estrategia: una lucha basada en la acción sindical y en la movilización de masas.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., (1987), “La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal al año 1936.” Congreso de los Diputados, Madrid, ISBN, 84-5056-534-0 (Págs.1240).

AA.VV., (2006) Afrontar el Terrorismo. Ed. Gobierno de Aragón. Departamento de Educación Cultura y Deporte. Zaragoza ISBN: 84-7753-469-1. (Págs. 580).

Alonso Fernández, F., (1994) Psicología de Terrorismo. Ed. Científicas y Técnicas S.A. 2ª Edición, Barcelona. ISBN: 978-84-458-0246-5

Aulestia, K., (2005). Historia General del Terrorismo. Ed. Aguilar Madrid ISBN 84-03-09378-0 (Págs. 376).

Avilés A., J. Herrería A., (2008) El Nacimiento del Terrorismo en Occidente. Anarquía, Nihilismo y violencia Revolucionaria. Ed. Siglo XXI. Madrid ISBN 978-84-323-1310-3 (Págs. 267).

- Balibar, E., (2005) *Violencias, identidades y civilidad*. Ed. Gedisa. Madrid. ISBN 84-9784-063-1. (Págs. 188).
- Berkman, A., (2009) *El ABC del comunismo libertario*. Traducido por: Marcos Ponsa González-Vallarino Ed. Libros de Anarres: LaMalatesta. Buenos Aires ISBN 978-987-1523-07-8. (Págs. 90)
- Bobbio, N., (1988). *Las ideologías y el poder en crisis*. Ed. Ariel. Barcelona ISBN 84-344-1080-X (Págs. 188).
- Bueno Arús, F., (1982) “Legislación penal y penitenciaria comparada en materia de terrorismo”. Seminario sobre Terrorismo Internacional. Instituto de Cuestiones Internacionales. Madrid. CESEDEN. Signatura T 91-757-1. (Págs.52).
- Caro Baroja, J., (1989) *Terror y Terrorismo*. Ed. Plaza y Janés. Madrid. ISBN 84-7863-002-3 (Págs. 192).
- Caro Baroja, J., (1996) “El terror desde un punto de vista histórico” Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología nº 9. San Sebastián. Op. Cit. *Historie de la Violence en Occidente a nos tours* Jean-Claude Chesnais. Paris (1891).
- Casanova J., (2007) *Anarquismo y violencia política en la España de siglo XX*. Institución Fernando el Católico. Ed. Diputación de Zaragoza. Zaragoza. ISBN 9788478208791 (Págs. 345).
- Comín Colomer, E., (1950) *Historia del Anarquismo español (1836-1948)* Ed. Radar. Madrid. ISBN: 978-84-9768-917-5 (Págs. 430).
- Delpech, T., (1984) *L'ensauvagement: le retour de la barbarie au XXIe siècle*. Ed. B. Grasset. Paris. ISBN: 978-2-0127-9315-6. (Págs. 366).
- Delpech, T., (2002) *International terrorism and Europe*. Institut d' Études de Sécurité. París. Chaillot Papers; N° 56 (Págs. 52).
- Gutiérrez Molina. J.L., (1983) *Los grandes procesos contra el anarquismo español (1883-1982)*. Ed. Síntesis. Barcelona. ISBN 978-84-975655-3-0. (Págs. 379).
- Hoffman, B., (1999) *Historia del terrorismo*. Ed. Espasa Calpe. Madrid. ISBN 84-239-7783-8 (Págs. 359).
- Lamarca Pérez, C., (1985) *El tratamiento jurídico del Terrorismo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica. Colección Temas Penales. Serie A N° 3. ISBN 84-505-2270-6. (Págs. 513).
- Laqueur, W., (1980) *Terrorismo*. Ed. Espasa Calpe. Madrid. ISBN 84-729-1736-6 (Págs.348).
- Paniagua Fuentes, J., (2008) *La larga marcha hacia la anarquía. Pensamiento y acción del Movimiento Libertario*. Ed. Síntesis S.A. Madrid. ISBN 978-84-9756-616-2 (Págs. 395).
- Ramírez González, A., (1994) “Organización y métodos terroristas en España”. Madrid. Escuela Superior del Ejército-Escuela de Mandos Superiores. XXXIII CAGEA. Signatura: T 314-2284.

Remón, Julia (2006), "Aproximación a la historia del terrorismo" (pp.81-95) en VV.AA. Afrontar el Terrorismo. Ed. Gobierno de Aragón. Departamento de Educación Cultura y Deporte. Zaragoza ISBN 84-7753-469-1. (Págs. 580).

Rodríguez Devesa, J.M., (1985) Derecho Penal Español. Parte general. Ed. Dyknsón. Madrid. ISBN 84-86133-11-4 (Págs. 1078).

Rodríguez Devesa, J.M., (1983) Derecho Penal Español. Parte especial. Ed. Carasa León. Madrid. ISBN 84-398-0114-9 (Págs. 1.347).

Sánchez Pérez, M., (1979) "Grupos terroristas en España". Madrid. Escuela Superior del Ejército - Escuela de Mandos Superiores. Escuela Superior del Ejército: XXXI CA-GEA. Signatura C 168-2233. N° Catálogo 36549.

Skocpol, T., (1984) Los Estados y la revoluciones sociales. Fondo de Cultura Económica. México D.F. ISBN 968-16-1688-X. (Págs. 500).

Tarrow. S., (1997) El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Ed. Alianza Editorial. Madrid. ISBN 84-206-2877-8. (Págs. 369).

Wardlaw, G., (1986) Terrorismo Político. Teoría, Táctica y Contramedidas. Ed. Ejército. Servicio de Publicaciones del E.M.E. Madrid. ISBN 84-505-3435-6.

Woodcock, G., (1979) El Anarquismo. Ed. Seix Barral Hnos. Barcelona ISBN 84-344-6513-2 (Págs. 504).

ANEXO 1

Ley antiterrorista de 1896 firmada por el entonces presidente del Gobierno Antonio Cánovas del Castillo.

Fecha de recepción: 31/03/2016. Fecha de aceptación: 20/06/2016

SEGURIDAD NACIONAL, PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y EMERGENCIAS RADIOLÓGICAS

RAFAEL JOSÉ DE ESPONA

ACADÉMICO CORRESPONDIENTE DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

CONSEJERO DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIA POLÍTICA
DE LA UNIVERSIDAD DE VILNIUS

RESUMEN

El actual contexto normativo e institucional de Seguridad Nacional, fijado por la reciente Ley 36/2015 de 28 de septiembre, perfila legalmente el nuevo Sistema de Seguridad Nacional español. Bajo este, el ámbito de Protección de Infraestructuras Críticas (PIC) -regulado desde 2011- constituye un campo de actuación específico. El accidente de contaminación radiológica acaecido en 1998 en la planta de *ACE-RINOX* -que marcó un punto de inflexión en el tratamiento regulatorio, institucional y empresarial de esta problemática- aporta valiosas lecciones aprendidas, las cuales son extrapolables tanto a supuestos de incidentes de carácter fortuito como de origen deliberado, y constituye un caso práctico digno de estudio desde el enfoque de la Seguridad Nacional. La adecuada gestión de crisis en supuestos de contaminación radiológica requiere experiencia práctica, útil para la mejora del actual marco sectorial PIC. En retrospectiva se observa que, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el accidente de 1998 hasta la promulgación de la actualmente vigente normativa sectorial PIC, su solución, en buena parte se anticiparon al enfoque del problema en lo concerniente a la protección radiológica de las infraestructuras no nucleares.

Palabra clave: Seguridad Nacional, Protección de Infraestructuras Críticas, contaminación radiológica, seguridad nuclear.

ABSTRACT

The current legal and institutional framework of National Security settled down by the recent Law 36/2015 of September 28, shapes legally the new Spanish System of National Security. Under this, Critical Infrastructure Protection field (PIC) -regulated since year 2011- creates a specific area of activity. The radiological contamination accident arised in 1998 in the plant owned by *ACERINOX* -which marked a breaking point in the regulatory, institutional and corporate treatment of this kind of problems- provides valuable lesson learned, which can be extrapolated to scenarios performed by fortuitous incidents or deliberated actions; it is a practical case worthy of study from the National Security vision. The right crisis management under radiological contamination events requires practical experience, which is useful to improve the current sectorial PIC framework. From a retrospective sight, it is clear that, taking into consideration the long time since the accident of 1998 till the promulgation of currently legal acts in force for PIC sector, its solution mostly anticipated the focusing of the problem regarding the radiological protection of non-nuclear infrastructures.

Keywords: National Security, Critical Infrastructure Protection, radiological contamination, nuclear security.

1. INTRODUCCIÓN

La *Estrategia Española de Seguridad Nacional 2013* menciona expresamente la vulnerabilidad de las Infraestructuras Críticas como uno de los 12 riesgos principales especificados. Siguiendo la orientación derivada de la UE -en un contexto de seguridad y defensa que encuentra en la moderna doctrina OTAN un tratamiento avanzado de esta problemática¹- la normativa española inserta en la Ley 8/2011 de 28 de abril establece las medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas (PIC), así como el Real Decreto 704/2011 de 21 de mayo aprueba el Reglamento para la Protección de Infraestructuras Críticas, desarrollando y concretando los contenidos de la mencionada Ley 8/2011². El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC – Ministerio del Interior) ha estructurado el sector PIC en 12 subsectores, entre los cuales se encuentra la industria nuclear; no obstante, el potencial riesgo y la amenaza de contaminación radiológica abarcan todos los subsectores y los interconecta a través de los posibles efectos transversales y en cascada que podrían producirse.

En lo que concierne específicamente al sector nuclear y a la protección radiológica en particular, entre la más reciente normativa española, el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares y de las fuentes radiactivas incluye definiciones básicas (art. 2) que deben tenerse en cuenta *a priori* en el presente estudio; así, se entiende por *amenaza base de diseño* “los atributos o características de posibles adversarios internos, adversarios externos o de ambos en colusión, que podrían intentar la retirada no autorizada de material nuclear o de fuentes radiactivas o actos de sabotaje, que se toman como base para diseñar y evaluar los sistemas de protección física de tales materiales, fuentes e instalaciones nucleares”. En cuanto a lo que se considera por fuente radiactiva es todo “material radiactivo permanentemente encerrado en una cápsula o fuertemente envuelto, en forma sólida, y que no está exento de control reglamentario. También se entiende como tal todo material radiactivo liberado por fuga o rotura de la fuente radiactiva, pero no el material encapsulado para su disposición final, ni el material nuclear que interviene en los ciclos del combustible nuclear de los reactores nucleares”. El material radiactivo es “todo material que emite radiación ionizante que, por sus características, puede tener consecuencias indebidas sobre la salud de las personas y el medio ambiente”. Son también de aplicación el Real Decreto 1836/1999

-
- 1 Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de las infraestructuras críticas europeas y la mejora de su protección. La OTAN tiene también gran interés en el tema especialmente desde la promulgación del nuevo Concepto Estratégico de 2010, tratando específicamente sobre el sector PIC en la División de Desafíos Emergentes a la Seguridad (ESCD) y, para el sector energético, en el Centro de Excelencia para la Seguridad Energética (NATO ENSEC CoE), coordinando ejercicios prácticos de diverso alcance. NATO Centre of Excellence Defence against Terrorism, “Course Report - Critical Infrastructure Protection against Terrorist Attacks”, Ankara, 3-7 November 2014.
 - 2 VANACLOCHA BELLVER, Francisco, SÁNCHEZ GÓMEZ, José Fernando (dirs.), BREÑOSA SÁEZ DE IBARRA, Blanc, “Marco Legal y de Gestión de las infraestructuras críticas en España”, ed. McGraw-Hill, Madrid, 2013.

sobre instalaciones Nucleares y Radiactivas, el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura de combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, la Directiva 89/618 EURATOM sobre Emergencias Radiológicas y la Directiva 2011/70 EURATOM del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece el marco para la gestión responsable del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

En el actual contexto legislativo e institucional de Seguridad Nacional marcado por la reciente Ley 36/2015 de 28 de septiembre, la cual aporta un contenido normativo que perfila el Sistema de Seguridad Nacional español, el mencionado Real Decreto 1308/2011 ya anticipaba la consideración la información relativa a la protección de las fuentes radiológicas como propia del ámbito de la Seguridad Nacional (art. 5): *“Las actuaciones, comunicaciones, archivos, registros y documentos relativos al diseño, establecimiento y aplicación de las medidas de protección física de materiales e instalaciones nucleares, así como de las fuentes radiactivas que entren dentro del ámbito de aplicación de este real decreto o cualquier otro tipo de información que comprometa la protección física de los materiales e instalaciones afectados, tendrán la consideración de información que afecta a la Seguridad del Estado (...)”,* por lo que *“deberá ser convenientemente protegida”* en consecuencia.

El incidente acaecido en el año 1998 en la planta de ACERINOX marcó un punto de inflexión en el tratamiento de esta problemática. Téngase en cuenta que en dicho año no se había implementado en España un Sistema de Seguridad Nacional ni una regulación institucional específica del sector PIC (y, además, todavía no se había producido el acontecimiento terrorista del 11-S, con el consiguiente cambio de enfoque estratégico sobre el alcance de la amenaza terrorista y asimétrica). Por ello, dicho incidente constituye un caso práctico digno de estudio desde el enfoque de Seguridad Nacional y PIC, por cuanto que las lecciones aprendidas en la gestión de crisis aportaron valiosas experiencias para el ajuste del marco de seguridad industrial, las cuales son extrapolables tanto a supuestos de incidentes de carácter fortuito como de origen deliberado. Habida cuenta el tiempo transcurrido hasta la promulgación de la actualmente vigente normativa PIC, cabe afirmar que en buena parte se anticipó al enfoque actual del problema en lo concerniente a la protección radiológica de las infraestructuras estratégicas y radiológicas³.

Este estudio pretende analizar las lecciones aprendidas del incidente de 1998 para su aplicación al marco actual PIC, mejora de la seguridad radiológica, en particular desde la cooperación público-privada.

2. DESCRIPCIÓN DEL INCIDENTE Y ACCIONES REACTIVAS

El 30 de mayo de 1998, una fuente radiactiva (con Cesio-137) fue -inadvertidamente- objeto de fundición en uno de los hornos industriales de la planta de acería de la

3 El autor agradece al Departamento de Comunicación del Consejo de Seguridad Nuclear y a la compañía española Grupo Dominguis Energy Services (GDES - antes LAINSA, Grupo DOMINGUIS), en particular al Dr. Juan Manuel Campayo Esteban, jefe de la Unidad Técnica de Protección Radiológica (UTPR), la documentación y explicaciones facilitadas respecto del incidente de contaminación radiológica y posterior proceso de descontaminación del que se trata a lo largo del presente artículo.

compañía *ACERINOX*, ubicada en la localidad de Los Barrios (provincia de Cádiz). Dicha fuente se encontraba entremezclada con otros elementos metálicos no radiactivos entre el material empleado (i.e. chatarra) por la mencionada factoría para su procesamiento industrial y ulterior fabricación de acero inoxidable como producto final. Debido a este hecho, se produjo una contaminación de las instalaciones así como de otras posteriormente: en primer lugar la propia planta de producción de acero *ACERINOX* fue contaminada; en segundo, tras haber sido transferidos los residuos industriales a las instalaciones de las compañías *EGMASA* (en cuya planta inertizadora de Palos de la Frontera se gestionó polvo de humos contaminado con Cesio-137; en total, 5.198 tms. de material inertizado contaminado) y *PRESUR*, sus plantas resultaron también afectadas por contaminación radiológica. Dichas plantas industriales no eran instalaciones del tipo de las reguladas en cuanto a la vigilancia radiológica preceptiva⁴.

Una vez detectada la contaminación como consecuencia de los acontecimientos descritos, se activó de inmediato el protocolo de descontaminación radiológica por parte de las autoridades. En orden a descontaminar todas las instalaciones, el plan de actuación controlado por el *Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)* acometió la limpieza de las tres plantas (*ACERINOX*, *EGMASA* y *PRESUR*), así como el subsiguiente envío de materiales al centro de almacenamiento de residuos nucleares emplazado en El Cabril (provincia de Córdoba), para el almacenamiento en las debidas condiciones de seguridad de los residuos radiactivos generados en las mencionadas plantas industriales.

En el caso de la planta de *EGMASA* (contaminada secundariamente como consecuencia del incidente de *ACERINOX*), para poder normalizar sus actividades en situación de plena descontaminación, se elaboró un plan de acción a 30 años comunicado a la Dirección General de Política Energética y Minas y presentado al *Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)*, el cual comenzó a implementarse en 2003 (incluyendo el control radiométrico y la vigilancia de aguas subterráneas, así como el análisis de agua, sedimentos y organismos indicadores).

La *Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (ENRESA)* efectuó en 1998 la retirada de material contaminado, estructurando el proceso en dos intervenciones.

Las compañías afectadas contrataron como proveedor especializado de servicios de descontaminación a la firma española *LAINSA (Grupo DOMINGUIS)*, la cual realizó determinadas acciones específicas de conformidad con el plan de actuación fijado por el *CSN* para garantizar la seguridad radiológica en las acciones de remediación. Este plan contemplaba la supervisión de estas tareas por parte de una Unidad Técnica de Protección Radiológica (UTPR). La UTPR constituye una entidad de carácter privado autorizada por el *CSN* y cuya capacidad técnica se centra en la vigilancia y control radiológico de actividades con riesgo radiológico.

Las funciones y régimen de autorización de la UTPR quedan fijados en el RD 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas y el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes. Todas las acciones que se llevaran a cabo con potencial riesgo radiológico debían ser planificadas, vigiladas y

4 Consejo de Seguridad Nuclear, "Informe-Respuesta a la pregunta formulada por Juan Antonio López de Uralde, representante de la asociación Greenpeace sobre el accidente de *ACERINOX* de 1998", CSN/IEV/AEIR/CR-9/0711/06 (recibida el 27-11-2006, nº 23193).

evaluadas por la UTPR contratada. En este caso, *ACERINOX* encargó dichas tareas a la empresa *LAINSA* (actualmente *GDES*), compañía que cuenta dentro de su organización con una UTPR, autorizada por el *CSN*, además de con unidades especializadas en tareas de desmantelamiento y descontaminación radiactivas, contando con experiencia en los servicios que presta ante las instalaciones nucleares y radiactivas.

Las tareas implementadas por la UTPR de *LAINSA* en el incidente de *ACERINOX*, por orden cronológico y de forma resumida, se pueden sintetizar en las siguientes:

- Elaboración del mapa radiométrico de la instalación, para determinar las zonas afectadas y susceptibles de control radiológico.
- Establecimiento de un control para el personal, los equipos y materiales que entraran o salieran de esas áreas.
- Planificación, seguimiento y control de las actividades de descontaminación y remediación de las diferentes áreas, de manera que se redujeran los riesgos radiológicos de las tareas y se minimizara la generación de residuos radiactivos. Todo ello se realizó de modo compatible con el resto de las tareas de explotación industrial de la factoría.
- Vigilancia de los niveles de riesgo radiológico de los trabajadores implicados en las tareas de descontaminación, de su ambiente de trabajo y del impacto sobre el entorno.
- Seguimiento de los niveles de contaminación y radiación presentes en las zonas tratadas hasta su liberación como áreas de acceso público (una vez cumplidos los requisitos radiológicos impuestos por la autoridad competente -el *CSN*- en su plan de actuación).
- Información y comunicación a la autoridad competente, al titular de la factoría y a los representantes de los trabajadores de la situación radiológica de la instalación, conforme se realizaban las actividades de remediación.

En la factoría *ACERINOX* de Los Barrios permanecieron almacenados temporalmente materiales (1.410 sacos en total) resultantes de las operaciones de limpieza y descontaminación los cuales, en conjunto, presentaban una concentración muy baja de Cesio-137, considerándose solo una parte como radiactiva en rigor. El *CSN* estableció las condiciones bajo las cuales dicho material habría de gestionarse sin riesgo radiológico, para poder ser trasladado a su destino final.

El Parlamento de la Nación fue debida y puntualmente informado al respecto de todas las acciones realizadas como consecuencia del incidente, contenidas en el plan de actuación implementado bajo autoridad del *CSN*.

3. LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORAS IMPLEMENTADAS

En conjunto, además de los aspectos técnicos, normativos y de procedimiento industrial que se detallarán a continuación, la principal lección aprendida del incidente de la planta de Los Barrios es que la inversión en medios de prevención y reacción inmediata frente a impactos de contaminación radiológica supone una gran ventaja operativa que disminuye vulnerabilidades y minimiza el impacto en su caso. Para la

empresa, atenúa el riesgo de alteración de sus actividades, protege su imagen pública y fama reputacional, acredita la existencia de una adecuada Responsabilidad Social Corporativa y una conciencia real de respeto medioambiental. Para los organismos públicos competentes en materia de supervisión y gestión de crisis, facilita sus funciones y la eficacia de su intervención. Por último, los proveedores de servicios especializados, que actúen como contratistas del operador o de los entes públicos, podrán intervenir en un marco coordinado de adecuada cooperación público-privada que aporte valor añadido de una manera eficiente.

De forma más pormenorizada, se señalan a continuación las mejoras que -en consideración a las lecciones aprendidas- han sido implementadas subsiguientemente para evitar otros sucesos de contaminación radiológica similares al incidente de Los Barrios. El CSN puso en marcha, a partir de 1999, diversas actuaciones para controlar con mayor precisión y alcance los riesgos radiactivos que pudiera conllevar la manipulación y fundición de chatarra. Para esto, el CSN ha trabajado de manera conjunta con el Ministerio de Industria y Energía, las organizaciones sectoriales de la industria siderúrgica (la patronal *UNESID*) y de la recuperación del metal (la patronal *FER*) el *Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)* y *ENRESA*. Las acciones más destacadas fueron las siguientes:

- Asunción de nuevas competencias por el CSN, que permiten a este organismo actuar en situaciones radiológicas excepcionales, ampliando sus facultades en materia de vigilancia medioambiental, otorgándosele potestad para inspeccionar, evaluar, controlar, informar y proponer a la autoridad responsable la adopción de cuantas medidas de prevención y corrección fueran precisas ante situaciones excepcionales de emergencia originadas por instalaciones, equipos, empresas o actividades no sujetas al régimen de autorizaciones de la legislación nuclear; también controlar y vigilar la calidad radiológica del medio ambiente en todo el territorio nacional y colaborar con las autoridades en materia de vigilancia radiológica ambiental fuera de las zonas de influencia de las instalaciones de carácter nuclear o radioactivo. Además, para la gestión de los residuos radiactivos generados en los supuestos excepcionales, sería posible realizarla con cargo a los rendimientos de *ENRESA*.
- Establecimiento de base legal para el control de la chatarra, así como la elaboración de una guía de seguridad, confeccionada por el CSN, incluyendo las recomendaciones técnicas observadas en la implantación de los sistemas de vigilancia de la radiación en acerías y centros de recuperación de metales.
- Elaboración de un procedimiento específico -por parte del CSN y la Dirección General de la Energía- para transferir a *ENRESA* el material radiactivo que se detecte fuera de las instalaciones sometidas a la legislación de materia estrictamente nuclear.
- Instalación de sistemas de detección de radiación en plantas industriales (acerías y centros en los que se manipulan cantidades relevantes de chatarra), impulsada por el Ministerio de Industria y Energía contando con asesoramiento del CSN. De este modo, un año después del incidente de Los Barrios, todas las industrias de acería españolas asociadas a *UNESID* (que suponen el 99% de la producción nacional de acero), así como los principales almacenes de

recuperación de metales habían instalado sistemas de detección (pórticos automáticos a la entrada y salida de la planta, equipos portátiles y medios de análisis durante el proceso de tratamiento industrial) para garantizar que los materiales empleados se encuentren libres de radiación⁵.

- Creación de un grupo de asistencia técnica para proporcionar apoyo a las industrias de acería y almacenes de chatarra en materia de instrumentación y protección radiológica. A este respecto, el *CIEMAT* ha desarrollado diversos estudios específicos orientados a determinar los niveles de alarma de los sistemas automáticos de detección, así como un estudio para definir las características más adecuadas de los sistemas de detección de la radiación en el proceso industrial llevado a cabo por las acerías.
- Implantación de un programa de formación en protección e instrumentación radiológica del personal directivo y técnico, así como información para el resto del personal en general, perteneciente a las acerías y almacenes de chatarra (así se impartieron varios cursos para el personal de niveles técnico y directivo, además de entregar materiales informativos al resto de personal de las compañías integrantes de *UNESID* y *FER*).
- Petición oficial estatal, por parte de España a la Comisión Europea, en orden a la adopción de medidas a escala comunitaria para la vigilancia radiológica de la chatarra en la UE. En virtud de esta solicitud, se celebraron encuentros donde se evidenció que las actuaciones españolas en el desarrollo legal del marco jurídico de la protección radiológica eran consideradas como unas de las más avanzadas de Europa.
- Instalación de una red de muestreadores de aire de alto caudal -con sensores de medición de alta sensibilidad- por parte del *CSN*, para la mejora de la vigilancia radiológica ambiental. La nueva red de estaciones automáticas se concibió para ser capaz de detectar concentraciones muy pequeñas de isótopos radioactivos en el aire (provenientes de eventos de mayor importancia radiológica).
- Mejora del marco de coordinación entre el Ministerio del Interior y el *CSN* para emergencias radiológicas, incluyendo aquellas producidas fuera de las instalaciones reguladas (las cuales se caracterizan por un mayor grado de incertidumbre respecto de la producción de incidentes de este tipo).
- Las empresas especializadas en servicios de protección radiológica que intervinieron en el suceso de *ACERINOX*, como es el caso de *LAINSA*, se han dimensionado para ofrecer una respuesta rápida. Ello incluye aumentar las facultades reactivas de la UTPR mejorando aspectos procedimentales, operativos, técnicos y metodológicos, dotándose de una capacidad de movilización

5 Como consecuencia de ello, gracias a los dispositivos técnicos instalados, se detectaron diversos elementos y fuentes en la práctica: piezas metálicas ligeramente contaminadas con productos naturales procedentes de industrias no nucleares, piezas de Uranio empobrecido (exento de control) empleados como contrapeso en aeronaves o como componente de blindajes, paneles de instrumentos de cabina de navegación aérea conteniendo Radio, pararrayos reactivos de Americio, fuentes de Radio procedentes de Rusia (en una acería de Badajoz), fuentes de Cesio procedentes de Costa de Marfil/Benin (en una acería de Sevilla) y una fuente de Cobalto (en una planta de Vizcaya).

de recursos técnicos (i.e. instrumentos de medida, equipamiento de protección) y humanos (i.e. técnicos expertos en protección radiológica, especialistas en descontaminación) capaces de minimizar el impacto de un suceso similar. Siendo conscientes de lo que puede suceder, se han preparado para su resolución en el menor tiempo posible. Los expertos reconocen que en el año 1998, aunque era teóricamente aceptado que este tipo de incidentes podrían producirse, no se consideraba seriamente esta posibilidad, lo cual incrementó su gravedad cuando aconteció en la práctica; ahora se está preparado para actuar con celeridad y precisión.

4. ENFOQUE DESDE LA ACTUAL REGULACIÓN PIC

Desde que España ha asumido la Directiva Europea 2008/114/CE y ha desarrollado la actual regulación sectorial PIC en España, la Ley 8/2011 de 28 de abril establece aquellos planes y medidas que son necesarios para hacer efectiva la protección de tales Infraestructuras Críticas; subsiguientemente, el RD 704/2011, de 21 de mayo, dispone el Reglamento para la Protección de Infraestructuras Críticas, desarrollando y concretando los contenidos de la citada Ley. Examinando la vigente normativa del ámbito PIC y la actividad institucional del *CNPIC*, como garante de su cumplimiento e inspección sectorial, se constata que el riesgo de contaminación radiológica (especialmente como consecuencia de un acto deliberado, además de otros posibles) está contemplado, aunque de una manera más bien genérica.

En su día, como consecuencia del accidente de *ACERINOX*, el *CSN* asumió nuevas competencias para actuar en situaciones radiológicas excepcionales, ampliando sus cometidos en materia de vigilancia medioambiental, facultándosele para inspeccionar, informar y proponer a las autoridades la adopción de cuantas medidas de prevención y corrección fueran precisas ante situaciones excepcionales de emergencia originadas por instalaciones, equipos, empresas o actividades no sujetas al régimen de autorizaciones de la legislación nuclear.

Actualmente, los planes obligatorios para los Operadores Críticos supervisados por el *CNPIC* -Planes de Seguridad del Operador (PSO) y Planes de Protección Específicos (PPE)- no hacen hincapié específicamente respecto del riesgo o amenaza de contaminación radiológica de forma autónoma, si bien no parece desencaminado considerar que, con el tiempo, habrá de abordarse la cuestión de forma particularizada. Aparte de la explosión de una bomba nuclear, existen dos escenarios potenciales de un impacto con efectos radiológicos: de un lado, una “bomba sucia” (también denominada por su acrónimo inglés RDD⁶) detonada convencionalmente -cuyos efectos son evidenciables por la explosión- y, de otro, una dispersión silenciosa (sea deliberada por un sabotaje o espontánea por un escape) la cual solo podrá constatarse por sus consecuencias (i.e. síntomas en la salud humana o animal, o indicadores de sensores). Los experimentos realizados recientemente en Israel sobre este tipo de escenarios -durante el ejercicio *Green Field* respecto de una RDD y en el simulacro *Red House* relativo a un escape silencioso- simularon un posible ataque asimétrico incluyendo dispersión radiológica. Los resultados afloraron un bajo potencial de bajas humanas, pero un altísimo

6 Radiological Dispersion Device.

impacto sobre la economía, por el pánico que provoca la paralización institucional, industrial y social. Se trata, por lo tanto, de un efecto psicológico masivo y muy incisivo. Para prevenir y contrarrestar esta amenaza y los riesgos inherentes, entre las medidas a disponer se recomienda incrementar la predictibilidad, mecanismos de detección y protocolos de reacción para evitar la propagación de la contaminación radiológica y contener la expansión del pánico⁷.

Conforme a este enfoque, se consideran diversos tipos de contramedidas y tareas que el Operador Crítico (e imitativamente cualquier entidad implicada en una actividad susceptible de generar un impacto similar) debe implementar conforme al *iter* de la cadena de acciones de seguridad en el campo de PIC y en todas sus fases operativas. Aquellas han de ser realizadas para gestionar globalmente el riesgo de contaminación radiológica, apoyado por el proveedor de servicios especializado en la materia.

Preparación:

1. Planificación: adecuada programación de medidas, objetivos y líneas de acción, evaluación de riesgos, ponderación de efectos, tanto de contaminación real como supuesta (i.e. elementos intangibles en caso de falsa alarma, tales como el pánico y la alarma social), así como elaboración de planes de contingencia (sobre todo en centros de distribución de agua y energía eléctrica principalmente) incluyendo los protocolos de actuación predeterminados.
2. Formación: a personal de la propia instalación, impartiendo conocimientos sobre los principios básicos de los riesgos radiológicos, así como aportando un adiestramiento operativo permanente orientado a una adecuada respuesta de primer escalón que aborde el problema con rapidez, facilite la intervención del equipo externo especializado y coopere con las agencias públicas involucradas.
3. Equipamiento: equipos de protección para el personal involucrado, para las instalaciones y para la unidad de intervención operativa (i.e. sensores, trajes, medios robotizados). Se abordará la consideración preliminar de potenciales problemas de compatibilidad y conectividad (i.e. entre sensores, sistemas de comunicación y *software* de gestión), así como la adecuación de los equipos técnicos al entorno de actuación (i.e. condiciones de movilidad en las instalaciones, temperatura y humedad ambiental, presencia de materiales inestables, concurrencia de contaminación química o incendios, etc.).

Prevención:

4. Restricciones y contención: conllevan la operación bajo protocolos de seguridad y protección, conjugación de medidas de seguridad física y lógica, dispositivos de detección de fuentes radiológicas, equipamientos para accidentes, disponibilidad de materiales de seguridad (i.e. ignífugos) y equipos para emergencias.
5. Inspección, actualización de medios y simulación: sobre impactos sobre las medidas de prevención, mediante herramientas informáticas específicas para realizar estimaciones de impacto radiológico respecto de las instalaciones -así

7 YAAR, I., HALEVY, I., BERENSTEIN, Z., SHARON, A., "Protecting National Critical Infrastructure against Radiological Threat", Radiological Risk Assessment, IAEA, 2014.

como otras infraestructuras asociadas- y su entorno, la población circundante y el medio ambiente.

Reacción:

6. Retén con personal propio: con disponibilidad permanente, para acometer las acciones inmediatas, contención de efectos y puesta en situación para facilitar acciones de refuerzo e intervención de agencias públicas de emergencias, Fuerzas de Seguridad o Fuerzas Armadas.
7. Equipo de intervención externo: especializado y con experiencia, proporcionado por el proveedor de servicios, con capacidad permanente de acción inmediata ante una alerta temprana y con disponibilidad de activación de unidades de refuerzo.
8. Gestión de crisis y comunicación pública: elaboración de informes técnicos para las Administraciones Públicas y comunicados externos que contemplan tanto la información técnica precisa como el mensaje divulgativo claro y comprensible para la sociedad, el cual ha de evitar malentendidos que conduzcan a la confusión y al pánico.
9. Coordinación operativa: ha de abarcar la propia organización, la cooperación público-privada y la colaboración cívico-militar e inter-agencias, minimizando las posibles interferencias operativas y potenciando las sinergias entre las entidades y su personal involucrados⁸.
10. Resiliencia y estabilización: incluye la recuperación de las infraestructuras y operaciones, vuelta a la actividad normal, tareas de investigación forense⁹, lecciones aprendidas y mejoras propuestas.

Las medidas reactivas trabajan en un contexto de tiempo real, puesto que su dilación repercute en la prolongación de la crisis. Por ello, los modelos de simulación de contaminación radiológica han de ser tenidos en cuenta para el adecuado diseño de los cronogramas de actuación operativa.

5. IMPLICACIONES EN EL MARCO DE SEGURIDAD NACIONAL

El ámbito de la protección radiológica supera la mera seguridad ciudadana y el orden público y tiene un gran alcance que involucra la defensa (i.e. en cuanto a las armas de destrucción o contaminación masiva) así como la acción exterior del Estado (i.e. en materia de no-proliferación nuclear internacional), por lo que constituye un elemento objeto de interés para la Seguridad Nacional. El concepto de Seguridad Nacional actualmente fijado en el ordenamiento jurídico español se introduce mediante documentos programáticos gubernamentales que evidencian una visión

8 ESPONA, Rafael José de, "*Protección de Infraestructuras Críticas: Seguridad Energética y Guardia Civil*", *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 48 (2014), pp. 58-76.

9 El Centro de Excelencia de Seguridad Nuclear (Nuclear Security Centre of Excellence – NS CoE) coordinado con la Agencia Internacional de la Energía Atómica (IAEA), se encuentra ubicado en Lituania y realiza periódicamente estudios y ejercicios sobre investigación forense en materia de seguridad nuclear y contaminación radiológica, como el Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT) - Nuclear Forensics Working Group Meeting: [<http://www.nscoc.lt/?p=33&p2=96&lng=en>].

integrada de la seguridad y la defensa, con un alcance universal¹⁰. La Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional la define (art. 3) como “*la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*”. Así, la Seguridad Nacional se perfila desde una concepción amplia y holística que engloba a la Defensa, la Seguridad Pública y la Acción Exterior del Estado.

En los últimos cinco años, la legislación española ha experimentado un desarrollo normativo e institucional del marco de Seguridad Nacional, impulsado por los planteamientos políticos en las dos últimas legislaturas, en orden a perfilar una verdadera estrategia de Estado en esta materia. De esta manera, tras la primera *Estrategia de Seguridad Española* (2011), se promulgó la *Estrategia de Seguridad Nacional* (2013), siendo la primera de índole programática y la segunda más detallada en cuanto a la concreción de objetivos y líneas de acción específicas y sistematizadas (los cuales fueron seguidos de estrategias sectoriales específicas (como la ciberseguridad, la seguridad marítima y la energética). La Seguridad Nacional es consubstancial al Estado y supone una de las atribuciones soberanas de mayor importancia, ejercida a través del poder ejecutivo. En consideración a la ampliación del concepto de Seguridad Nacional que la doctrina e instituciones han ido perfilando en el contexto del espacio euroatlántico (debido al crecimiento cualitativo y cuantitativo del potencial elenco de amenazas, especialmente a partir del 11-S), la noción jurídica de dicha concepción se fundamenta en elementos que permiten a los Estados invocar las razones de Seguridad Nacional que se incluyen en estas disposiciones de modo tal que consienten limitar el alcance de algunas obligaciones derivadas de tratados internacionales¹¹. En este sentido, se resalta la dificultad de definir formalmente el concepto de seguridad, frecuentemente invocado, “*por ello, porque es totalmente indeterminado, esta indefinición permite una utilización a favor de los intereses propios y particulares, que no generales, de un determinado gobierno cuando recurre a la técnica del secreto. Evidentemente, la falta de precisión en torno a este bien jurídico protegido introduce peligros, en cuanto que resulta difícil determinar o conocer qué es lo que pone en peligro la seguridad nacional*”¹².

En cuanto a la organización institucional de la Seguridad Nacional en España, el *Departamento de Seguridad Nacional (DSN)* surge con la nueva configuración orgánica de la Presidencia del Gobierno y potencia la visión holística e integrada de la seguridad y la defensa. Se encuentra regulado por el RD 1119/2012 de 20 de

10 La Estrategia Europea de Seguridad 2003 de la UE destacaba hace una década la atención sobre los problemas del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada; se complementó en 2010 con la Estrategia de Seguridad Interior 2010 de la UE con 5 medidas para incrementar el nivel de seguridad europeo. El Concepto Estratégico de la OTAN 2010 abarca aspectos conceptuales a nivel político y estratégico, civil y militar. La Estrategia Española de Seguridad 2011 fue una novedad en cuanto a su exteriorización pública y proclamaba que “los límites entre la seguridad interior y exterior se han difuminado” por lo que la política de seguridad debe basarse en un “enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad”.

11 GONZALVO NAVARRO, Vicente, “Una definición jurídica válida de Seguridad Nacional a través de la estrategia y de distintas cláusulas de los tratados internacionales”, Documento de Opinión nº 94/2013, IEEEE (Ministerio de Defensa), 9 de octubre de 2013.

12 ABA CATOIRA, Ana, “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia”, op. cit.

julio que crea el *DSN* y re-estructura la Presidencia del Gobierno -modificando el RD 83/2012 de 13 de enero por el que se re-configuró el organigrama de la Presidencia del Gobierno- y se subordina a la autoridad del director de Gabinete de Presidencia del Gobierno, integrando también el *Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (CNCSC)*. Sus funciones se sintetizan fundamentalmente en las siguientes: contribuye a la elaboración, implantación y revisión de estrategias, directivas y planes, en materia de Seguridad Nacional (i.e. estrategias sectoriales de Seguridad Nacional de ciberseguridad, marítima, energética, etc.), contribuye a realizar propuestas normativas, estudios e informes sobre Seguridad Nacional, controla el *CNCSC* y apoya los órganos conformadores del *Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis*. El *Consejo de Seguridad Nacional* fue creado en virtud del RD 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del RD 1886/2011 de 30 de diciembre, reestructurando las Comisiones Delegadas del Gobierno.

La promulgación de la Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional ha aportado un marco normativo completo a este ámbito al establecer un completo Sistema de Seguridad Nacional (como señala su título II). Conforme a este esquema, encaja adecuadamente el sector PIC y el ámbito específico de la protección radiológica. Entre los instrumentos legales que se establecen para la gestión de crisis, particularmente cabe destacar la definición de *Situación de Interés para la Seguridad Nacional* (art. 23). Esta fija un estadio de alcance estatal bajo el que se faculta al poder público para intervenir en materia de gestión de crisis y solución de incidencias asociadas actuando los resortes jurídicos e institucionales del Sistema. Es importante considerar que, desde un enfoque de índole jurídico-constitucional, en estas situaciones no se producirán actuaciones que afecten a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, lo cual aporta mayor agilidad de acción desde la potestad pública.

La Ley 36/2015 contempla una referencia específica a la cooperación público-privada (art. 7) en materia de Seguridad Nacional, la cual se ha de fomentar. Esto conduce a considerar que, respecto de los incidentes de contaminación radiológica como los tratados en el presente estudio, todo lo relacionado con la coordinación entre las distintas agencias públicas involucradas, el operador y el contratista externo de servicios -en todas las fases de tratamiento del incidente- no puede sino ser objeto de especial apoyo por parte de los poderes públicos, que habrán de ponderar correctamente la complejidad de esta cuestión en este ámbito particular de la Seguridad Nacional (considerando todos los efectos que se derivan directa o indirectamente de la contaminación radiológica).

Las armas de dispersión radiológica mediante una bomba con material radioactivo -compactado en una "bomba sucia" o *Radiological Dispersion Device (RDD)*- están al alcance del ámbito terrorista. Aunque este tipo de dispositivos no producen una detonación nuclear, la propagación del material contaminante radioactivo mediante una explosión convencional es suficiente para generar daños de relevancia. La posibilidad de confeccionar un dispositivo explosivo improvisado nuclear -*Improvised Nuclear Device (IND)*- es realmente remota; en caso de ser posible, en este supuesto sí se produciría una explosión nuclear más la contaminación radiológica asociada, pero cabe señalar que solo algunos Estados en el mundo tienen esta capacidad tecnológica, disponible en su caso en sus fuerzas armadas¹³.

13 WIRZ, Christoph y EGGGER, Emmanuel, "Use of nuclear and radiological weapons by terrorists?", *International Review of the Red Cross*, vol. 7 n° 859 (September 2005), pp. 497-510.

El incidente de contaminación radiológica, sea o no efectiva, es especialmente propicio para ser instrumentalizado como parte de una operación psicológica enemiga. El pánico nuclear genera altas cotas de irracionalidad e hiperreactividad emocional en la población, así como un *stress* elevado en los estamentos gubernamentales responsables de la toma de decisiones. Constituye un instrumento propicio para el chantaje y la extorsión, así como para la disuasión. Aunque supone un riesgo elevado, los expertos han destacado que se ha exagerado el temor a los potenciales efectos -y duración de los mismos- de la contaminación radiológica (como se ha observado en el escenario post-Hiroshima), en buena parte por estrategias de influencia económica en el sector energético; ciertamente, el riesgo es mucho mayor en el caso de bombas nucleares o “bombas sucias” que con relación a las centrales nucleares¹⁴.

Con relación a las organizaciones terroristas de mayor agresividad en el año 2015, ha sobresalido el DAESH o ISIS el cual, según autores como HAYNES, cuenta con altas posibilidades de disponer de medios de contaminación radiológica para cometer atentados a corto y medio plazo¹⁵.

6. PROSPECTIVA Y CONCLUSIONES

Recapitulando lo tratado en los anteriores apartados a propósito del caso práctico de la contaminación radiológica acaecido en la planta de *ACERINOX* de Los Barrios (en 1998), analizado desde la perspectiva del sector PIC en la actualidad (2015), podemos extraer una visión prospectiva junto a algunas conclusiones.

En cuanto al enfoque prospectivo, es plausible considerar que, en el futuro, el desarrollo de la industria nuclear y la transnacionalidad socioeconómica aumentarán las posibilidades de proliferación de materiales susceptibles de ser empleados para generar contaminación radiológica deliberada (sobre todo cuando es difundida por dispositivos explosivos improvisados o IEDs¹⁶).

Las conclusiones finales del presente estudio son las siguientes:

- Aparte de la industria nuclear, la incidencia de contaminación radiológica es algo que alcanza a cualquier ámbito de la realidad social y económica -en particular las infraestructuras y el tejido industrial- por lo que constituye un error considerarlo como algo solo digno de atención para los operadores de centrales nucleares.
- El impacto PIC de contaminación radiológica es uno de los más complejos, insidiosos y propagables. Por otra parte, el efecto pánico y otras alteraciones conductuales sociales lo hacen propicio para operaciones psicológicas y operaciones de decepción enemigas.
- Aunque la probabilidad de incidencia es baja, implica unos efectos de alta intensidad, desestabilización social (pánico de contaminación, imposibilidad de

14 ORIENT, Jane M., “Fukushima and Reflections on Radiation as a Terror Weapon”, *Journal of American Physicians and Surgeons*, vol. 19 n° 2 (Summer 2014), pp. 48-55.

15 HAYNES, John R. “Iran, Daesh and the Rising Specter of Radiological Warfare in the Middle East”, FPRI E-Notes, Foreign Policy Research Institute (FPRI), Philadelphia, United States, July 2015.

16 Explosive Improvised Devices, en su acrónimo inglés.

tránsito en áreas supuestas o efectivamente contaminadas) y perjuicios económicos (paralización de servicios, dificultades de transporte y comunicaciones).

- Los particulares requerimientos de adiestramiento y medios tecnológicos necesarios para contrarrestar la contaminación radiológica aconsejan una preparación anticipada, contando con proveedores de servicios especializados (i.e. dotados de una UTPR acreditada).
- En todo caso, la cooperación público-privada y la coordinación inter-agencias en este ámbito es de especial significación, tanto para la solución del incidente como para la investigación ulterior del mismo.
- Los incidentes de contaminación radiológica constituyen uno de los riesgos y amenazas en los que la preparación previa es fundamental para una eficaz investigación forense (i.e. seguimiento de la traza radioactiva), la solución de problemas derivados del impacto y la resiliencia del subsistema estratégico afectado.
- La tecnología necesaria para abordar adecuadamente este ámbito incluye sensores de alerta temprana (red de alerta de radioactividad), *software* de simulación y predicción, solución de problemas de conectividad a sistemas militares C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance & Reconnaissance*), disponibilidad suficiente de medios de descontaminación, adiestramiento sobre técnicas de comunicación en gestión de crisis, equipamientos móviles y estáticos (i.e. sensores de detección, laboratorio de análisis, tratamientos).
- Minimizar la inversión en seguridad radiológica por parte de los Operadores Críticos, aunque la contaminación de esta índole se perciba como un riesgo lejano, adolece de falta de prudencia. La inversión en este aspecto, bien configurada, produce retornos no solo en la hipótesis de incidencia, sino en Responsabilidad Social Corporativa (RSC), protección medioambiental, eficiencia de operaciones y cultura de seguridad, que se traduce en un mayor nivel de calidad, un ritmo de trabajo orientado a la optimización y menor incertidumbre de recuperación en cuanto a capacidad de resiliencia y sostenibilidad de la actividad de negocio.

Fecha de recepción: 20/12/2015. Fecha de aceptación: 20/06/2016

LIDERAZGO EN ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD

CARLOS GARCÍA-GUIU LÓPEZ

TENIENTE CORONEL DE INGENIEROS. DOCTOR EN PSICOLOGÍA

RESUMEN

El liderazgo es un término que se ha incorporado en los últimos tiempos en las organizaciones de seguridad como un elemento necesario para ejercer un auténtico mando y dirección. En el presente artículo se describe el concepto de liderazgo y se establecen tanto los diferentes niveles de liderazgo como las competencias que se exigen para su desempeño desde una perspectiva aplicada a las organizaciones e instituciones de seguridad.

Entre las claves para ejercer un liderazgo efectivo se destaca la integridad y ejemplaridad, la necesidad de formar nuevos líderes, la creación de la identidad común, la formación de equipos y la necesidad de mantener una continua preparación y formación para mejorar el liderazgo personal. Se finaliza con propuestas para mejorar el conocimiento del liderazgo en las organizaciones de seguridad en España.

Palabras clave: liderazgo, integridad, equipo, identidad, seguridad

ABSTRACT

Leadership is a term which has been incorporated in recent times in security organizations as a necessary element to exercise real command and management. This article describes the concept of leadership and sets both the different levels of leadership and competences that exist from the perspective applied to organizations and security institutions.

Key concepts are highlighted to exercise an effective leadership like integrity and exemplarity, the need to educate new leaders, the developing of a common identity, teambuilding and the need to training and education in order to improve the own leadership. It ends with suggestions to improve the knowledge of leadership in Spanish security organizations.

Keywords: leadership, integrity, team, identity, security.

1. INTRODUCCIÓN¹

Uno de los retos que en ocasiones pueden plantearse los responsables de las organizaciones de seguridad en España es cómo forjar y seleccionar los mejores líderes que sirvan a la sociedad española, que ha confiado en ellos su bienestar y la protección de su libertad. Entre los interrogantes de reflexión que pueden plantearse

1 Con agradecimiento a Daniel Espinosa Espinosa por sus comentarios y colaboración en la revisión final.

las personas al hacer una primera aproximación al liderazgo es la complejidad que exige su descripción o que es un concepto que evoluciona permanentemente al ritmo de los cambios sociales y del progreso tecnológico. Además, es un término que se ha empleado indiscriminadamente en diferentes ámbitos como la empresa, la formación, la organización, la política, la economía o el deporte, existiendo incluso una cierta confusión con otros conceptos tan próximos como el mando, la dirección o la gestión.

La búsqueda en internet del término, liderazgo o *leadership*, alcanza un número de entradas no menor de 40 millones en español o 488 millones en inglés. En el campo de la investigación científica un reciente artículo especializado desvelaba la existencia de 18 categorías y hasta 62 teorías de liderazgo diferentes publicadas en revistas científicas durante los diez últimos años (Dinh et al., 2014). Todas las teorías tratan de explicar los diferentes procesos de influencia interpersonal que se desarrollan, bien individualmente a través de percepciones, emociones, cogniciones y conductas personales, como a través de relaciones de tipo grupal, en diferentes niveles, propios de los fenómenos sociales.

El tipo de liderazgo que nos planteamos analizar en este trabajo no es el de los movimientos sociales, el político o el que emerge de manera informal en las organizaciones. Es un tipo de liderazgo que se complementa con la dirección y el mando, que es necesario ejercer por los responsables de las instituciones y organizaciones de seguridad. Debe desempeñarse en los diferentes cargos y empleos, tanto en el ámbito nacional como en los entornos internacionales, donde los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben participar para desempeñar sus cometidos.

Los objetivos del presente artículo son, en primer lugar, diferenciar los niveles y competencias que permitan estudiar el liderazgo como un área de interés prioritaria para el mando y dirección de las organizaciones, pero complementaria al concepto de gestión. En segundo lugar, se analizarán los niveles y competencias de liderazgo. Posteriormente, se apuntarán diferentes claves para identificar las características del liderazgo efectivo, derivadas del análisis y resumen de las principales teorías científicas. Se concluirá con unas propuestas finales orientadas a posibles líneas de trabajo e investigación futuras.

2. LIDERAZGO EN EL AMBITO DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD

Cualquier actividad humana está muy relacionada con el tipo, intensidad y frecuencia de las relaciones interpersonales, los objetivos que persiguen las organizaciones y en el contexto donde se enmarca la actividad de los grupos sociales a los que se pertenece. Considerar un contexto propio para la seguridad y defensa es también determinante para permitir focalizar la atención sobre los procesos que pueden desarrollar y dotar de un mayor significado y estudio de un ámbito específico (Martinez y Morales, 2012).

Entre los diferentes tipos de liderazgo que podemos diferenciar, asociados a áreas de actividad, destacan los relacionados con la empresa o el mundo de los negocios, la política, las actividades de aventura o deporte, el campo militar o el científico, entre otros, (Boje, 2016). Tras décadas de una relativa calma, posteriores a la segunda guerra mundial en Europa, los acontecimientos derivados de las amenazas terroristas integristas han propiciado la necesidad de revisar los planteamientos de los Estados en el área de la seguridad y defensa, con el objetivo final de mantener la paz y alcanzar

una estabilidad que permita el progreso de las naciones. Son organizaciones a las que les exige el ciudadano mínimos fallos, debiendo ser cada vez más eficaces y comprometidas, y que tienen el constante reto de mejorar, prestando un permanente servicio a la sociedad. Por ello, se impone que estén formadas por líderes ejemplares, eficientes e íntegros, que en todos los niveles de la jerarquía sean altamente competentes para desempeñar sus cometidos relacionados con la seguridad y velar por el cumplimiento de la ley.

2.1. EL CONTEXTO DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD

Cuando se desarrolla cualquier estudio o investigación es conveniente considerar el entorno organizacional específico, debido a la posible influencia que puede existir sobre el desarrollo de las teorías sobre grupos y comportamiento organizacional (Guzzo y Dickson, 1996; Porter y McLaughlin, 2006). Siempre es preciso que los investigadores consideren la relevancia del contexto organizacional debido a que puede ayudar a desarrollar una mejor interpretación de los fenómenos de influencia que ocurren en las personas, los grupos y equipos en las organizaciones, permitiendo una mejor comprensión del funcionamiento de los fenómenos sociales estudiados (Mena, 2012; Mowday y Sutton, 1993).

En la Estrategia de Seguridad Nacional en España (ESN, 2013) se destaca la importancia que representa desarrollar una colaboración entre todos los colectivos de la sociedad y la necesidad de desarrollar un esfuerzo integral entre todos los recursos disponibles del Estado. Las instituciones dedicadas a los cometidos de seguridad (Guardia Civil, Policía Nacional, Policías autonómicas y Locales) forman parte de otro colectivo profesional definido como Organizaciones de Seguridad, Emergencias y Defensa (OSD) y debido a sus características comunes pueden identificarse por ciertas características comunes (García-Guiu, 2015). Las OSD son un conjunto de instituciones y organizaciones que en España están compuestas por las unidades regulares pertenecientes a las Fuerzas Armadas (FAS), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), Servicios de Emergencias y otras unidades responsables de proteger a la población y de reaccionar ante las crisis, desastres o emergencias que pueden amenazar a la sociedad (García-Guiu, Molero y Moya y Moriano, 2014). Las OSD están formadas en su base por pequeñas unidades operativas, que deben dar una respuesta eficaz a los cometidos asignados, desarrollan una preparación y capacidad de reacción orientada a alcanzar una intervención efectiva frente a las crisis, conflictos, urgencias, emergencias, catástrofes y desastres. Son unidades especializadas en proporcionar a la sociedad una seguridad, un orden social y ser capaces de afrontar las amenazas, así como asegurar el funcionamiento correcto de determinados servicios públicos. Hannah, Uhl-Bien, Avolio y Cavarretta (2009) plantean un contexto propio para estudiar los procesos de liderazgo asociados a determinadas organizaciones que pueden verse afectadas y deben enfrentarse a situaciones de riesgo físico, psicológico o material.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD

Las organizaciones de seguridad mantienen unas características determinadas por el tipo de cometidos que desempeñan y el nivel de riesgo al que se enfrentan (Chen et

al., 2006; Seweeney, Matthews y Lester, 2012). También existen asociados a dichas organizaciones unos procesos de identidad social e interdependencia (Lisbona, Morales y Palací, 2006) y disponen de una normativa propia que regula su actividad (LO 2/1986; LO 9/2011). En dichas organizaciones se desarrollan procesos psicosociales que, en ocasiones, son críticos para alcanzar su propia supervivencia y son fundamentales para alcanzar con éxito el cumplimiento de sus cometidos. Dichas organizaciones comparten su empeño en preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas (LO 9/2011). Las características comunes de dichas organizaciones son:

- Están constituidas para dar un servicio público al ciudadano.
- Deben prepararse para enfrentarse a situaciones potenciales de riesgo.
- Desarrollan una preparación, equipamiento y organización orientados al desempeño de cometidos relacionados con las misiones para las que están creadas.
- Se oponen a amenazas reales potencialmente hostiles (enemigos armados, delincuentes, terroristas, incendios, ataques tecnológicos, etc.).

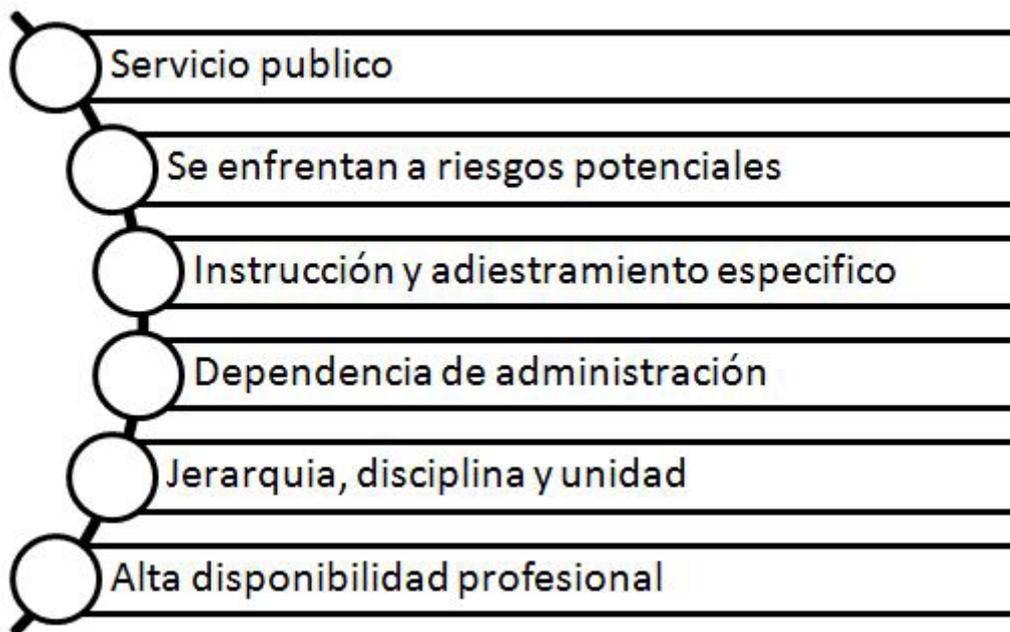


Figura 1. Características de las organizaciones de seguridad (Fuente propia).

- Existe una identidad legal y organizacional definida por la propia administración pública, estatal, autonómica o local.
- Las relaciones en dichas organizaciones se basan en los principios de jerarquía y unidad.
- Existe una disciplina e identificación propia de unidades uniformadas, disponiendo de unos protocolos y procedimientos definidos para efectuar sus intervenciones, si es necesario con el empleo de la fuerza en situaciones de riesgo y amenaza.
- Exigen una alta disponibilidad personal que se manifiesta, además de en sus tareas diarias, en el establecimiento de turnos de servicio para posibles

contingencias, en la participación en ejercicios o en el despliegue en misiones internacionales de larga duración.

Las organizaciones de seguridad también se caracterizan por la existencia de códigos deontológicos que vinculan a los miembros de dichos colectivos con la defensa de los principios comunes establecidos en la Constitución y al servicio de la comunidad nacional e internacional. En dichos colectivos, en los que se mantiene el secreto profesional, se propugna la profesionalidad de su componentes, se ensalza el respeto al honor y dignidad de las personas, se mantiene la subordinación a la autoridad y prevalece la responsabilidad en el ejercicio de la función (LO 2/1986; LO 9/2011); si se les dota de los medios necesarios, para afrontar las potenciales amenazas, darán un servicio público de calidad a la sociedad.

3. EL CONCEPTO DE LIDERAZGO

En España el empleo generalizado del término liderazgo ha sido relativamente reciente (Quero, 2013). Su estudio desde una perspectiva más científica se origina a mediados del siglo pasado. Su concepto comienza a aparecer en las publicaciones o normativa a partir de los años setenta. Su inclusión en los diseños curriculares de oficiales y suboficiales no se materializa hasta finales del siglo XX y conviven los términos mando y liderazgo en ocasiones de una manera poco diferenciada.

El liderazgo en relación con el mando no es un concepto pasajero o de moda (Serra, 2013), es el núcleo del mando volcado hacia la vertiente más humana, directamente relacionada con los aspectos personales individuales y sociales. Se puede ser mando pero nunca un completo líder sin el convencimiento, motivación y compromiso que aportan los seguidores.

Al estudiar el liderazgo uno de los primeros problemas que surgen es el terminológico. Dirección, mando, gestión y liderazgo son expresiones que en ocasiones se emplean de manera indiferente. Las connotaciones que producen al lector están influidas por la propia formación, edad, cultura nacional o pertenencia organizacional y provocan que para cada interlocutor el significado pueda ser diferente. En el ámbito de la seguridad las expresiones mando, jefatura o dirección están también muy relacionados con la de liderazgo. Son términos que tradicionalmente han sido empleados y su aplicación es más natural en las organizaciones de tipo jerárquico, donde las relaciones de autoridad y jerarquía están claramente definidas a través de unos sistemas que definen y regulan claramente el sistema de empleo, rangos profesionales, cometidos asociados y normas de promoción.

El mando está determinado a una designación formal, institucional, oficialmente reconocida. Mandar supone autoridad, al estar investida en razón de su cargo, es decir derivado de un poder formal (*potestas*), lo que implica poder forzar para ordenar, encargar, imponer, encomendar (De la Corte, 2012). Por otra parte, el liderazgo está asociado a que el subordinado desarrolle actos voluntarios de compromiso, motivación con la causa común, considerando los actos del líder como una referencia personal. Se asocia a una legitimación social (*auctoritas*), al proporcionarse una referencia moral, demostración de saber y una manifestación de una valía para dirigir a una comunidad.

La designación formal del mando puede reforzar la capacidad de liderazgo, pero no la asegura. Ser líder para un jefe en un grupo es una categoría que es otorgada prioritariamente por el subordinado y también por otros líderes o pares.

A pesar de que establecer una definición única es una misión difícil (Serra, 2013; Stogdill, 1974, Yukl, 2006); como referencia podemos plantear que el liderazgo es *un proceso de influencia, que desarrolla la persona con sus seguidores, consiguiendo motivarles para alcanzar un fin establecido*. Motivar, comunicar, desarrollar a las personas y crear una identidad común son algunos de los aspectos psicosociales sobre los que se construye dicho complejo fenómeno.

4. NIVELES Y COMPETENCIAS DEL LIDERAZGO

El liderazgo como proceso de influencia puede desarrollarse en pequeños grupos pero también transformar las sociedades. Mandela, Martin Luther King, Gandhi o Jesucristo son ejemplos de líderes que transformaron naciones, estilos de vida y han creado una profunda huella en las sociedades en las que vivieron y son conocidos por su legado histórico, influencia política o religiosa. Sin embargo, el liderazgo se practica también día a día, en todas las organizaciones, siendo el alcance de las transformaciones que se producen más limitado y quizás sometido a una menor complejidad, pero no son menos importantes para las personas que viven dicha experiencia.

4.1. NIVELES DEL LIDERAZGO

En el ámbito de la seguridad podemos diferenciar estudiar del fenómeno del liderazgo a un nivel *micro*, propio de las bases en las organizaciones, pero también existe otro de orden superior, *macro*, propio de las grandes instituciones, organismos del Estado y las relaciones internacionales.

Los tres principales niveles que podemos diferenciar en las organizaciones (Yukl, 2006) y que pueden ser de aplicación en el ámbito de la seguridad son tres: directo o cara a cara, organizacional y estratégico. No son tipos de liderazgo excluyentes y es normal que el líder que ejerce un liderazgo estratégico desarrolle simultáneamente el organizacional y el directo con su equipo de personal más próximo.

- Liderazgo directo o cara a cara: El liderazgo de tipo directo o cara a cara se caracteriza por desarrollarse en un nivel propio de los equipos de trabajo, con una actividad cercana, más operativa y basada en una relación personal próxima. En este nivel existe una serie de procedimientos de trabajo que se deben practicar relacionados con la actividad a desarrollar y el empleo del material, armamento, sistemas de comunicaciones y equipo. Los sistemas de gestión y administrativos son básicos, reflejados en los procedimientos internos de organización para cada unidad y cuerpo. El grado de complejidad en las actividades es medio y se efectúa una planificación basada en el corto y medio plazo. El empleo que desarrolla dicho liderazgo es característico de las escalas básicas y ejecutivas en los cuerpos de seguridad.
- El liderazgo organizacional es propio de organizaciones de niveles superiores a los equipos de trabajo. La entidad y complejidad de la propia estructura obliga a

mantener órganos auxiliares de apoyo para gestionar recursos personales, materiales y presupuestarios. Existe una responsabilidad administrativa directa frente a la Administración General del Estado y se tiene posibilidad de efectuar un cierto planeamiento presupuestario. Existen unos planeamientos a más largo plazo de las actividades y se pueden establecer unos planes de acción en el tiempo. Es un liderazgo que se desarrolla no solo en la propia organización sino con una relación y colaboración con otros grupos de interés o *stakeholders*, necesarios para coordinar y facilitar las propias actividades y objetivos. En el caso de los cuerpos de seguridad serían autoridades locales, otros servicios municipales, entidades y organizaciones ciudadanas. Los empleos que desarrollan dicho liderazgo es el característico de las escalas ejecutivas y superior en los cuerpos de seguridad.

- El liderazgo estratégico es el que desarrollan los responsables de los niveles superiores de la Administración General del Estado, tanto en organismos locales, autonómicos como especialmente en los departamentos ministeriales y organizaciones internacionales. En el desempeño de este liderazgo se colaboran con el desarrollo de otras estrategias de alto nivel y se colabora en proyectos nacionales e internacionales en el ámbito de la seguridad y emergencias. Es un liderazgo más complejo y que se basa en una coordinación y movilización de diferentes responsables de los sectores estatales de la administración, tanto en los ámbitos nacional como internacional.

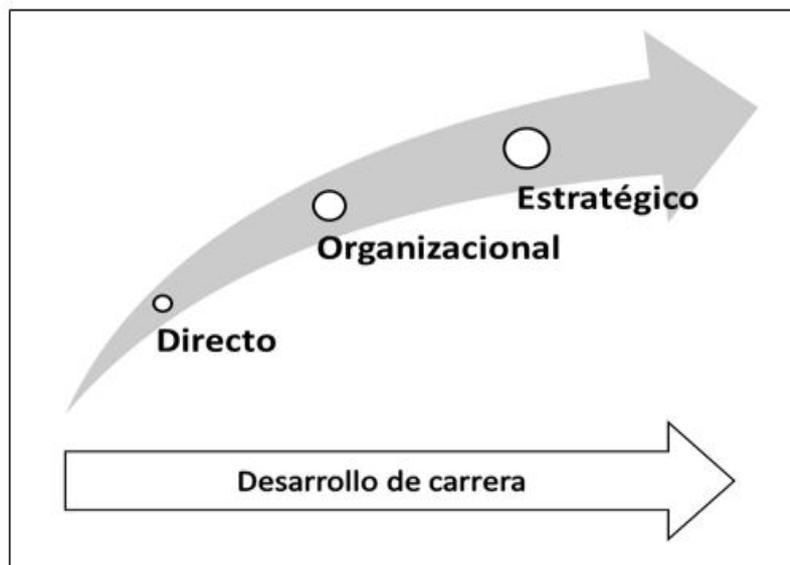


Figura 2. Relación entre tipos de liderazgo y empleo (Adaptado de García-Guiu, 2012).

Cada uno de los diferentes tipos de liderazgo requiere unos conocimientos, habilidades y desempeño de actividades, en definitiva, unas competencias que permitan un correcto ejercicio profesional en cada nivel. Los requerimientos del liderazgo se incrementan conforme se accede a niveles más elevados de responsabilidad de las organizaciones, siendo necesario gestionar cada vez una mayor complejidad (Mumford, Campion y Morgeson, 2007). Tanto la formación básica como la formación de perfeccionamiento facilitan la adquisición de estas competencias requeridas. También la experiencia, la formación continua y el propio perfeccionamiento deben permitir la capacitación de los responsables de las organizaciones de seguridad para responder a las demandas de los diferentes niveles de liderazgo que se han planteado.

4.2. COMPETENCIAS DEL LIDERAZGO

Para definir las competencias del liderazgo definiremos en primer lugar el término competencia profesional. Las competencias, entendidas de una manera genérica, son las capacidades individuales que posibilitan desempeñar los cometidos profesionales eficazmente, si bien se obtienen en los procesos de formación iniciales es necesario que se perfeccionen y desarrollen con la experiencia a lo largo de toda la carrera profesional. Una definición que puede ser orientativa es la planteada por Boyatzis (1982) como “un conjunto de comportamientos observables que están causalmente relacionados con un desempeño bueno o excelente en un trabajo concreto y en una organización concreta” (p.11).

Una posible clasificación de las competencias necesarias para desempeñar un adecuado liderazgo en las organizaciones es:

- Competencias éticas. Son las que proporcionan una capacidad para tomar decisiones de una manera correcta, justa y respetuosa con los derechos y libertades de las personas. Permiten desempeñar conductas integrales superando los intereses personales, familiares y corporativismos interesados. Se fundamentan en principios como el profundo respeto a la persona, la transparencia, la participación y el fomento de la sostenibilidad. Implican cumplir y hacer cumplir las normas legalmente establecidas, evitando la discriminación, el beneficio ilícito, el nepotismo, el uso interesado de la información o la obstrucción a la justicia. Además de ser ético es un agente activo para fomentar la creación y mantenimiento del clima ético en su entorno.
- Competencias sociales. Aquellas que facilitan una capacidad para relacionarse con subordinados, superiores y compañeros, comunicar, influir, motivar y desarrollar un trabajo en equipo eficaz, alcanzando alta cohesión en los equipos. Implica ser capaz de intercambiar información, transmitir, entender los sentimientos y comunicar eficazmente cara a cara y a través de los diferentes medios disponibles (soportes clásicos y los empleados por las nuevas tecnologías). También implica comprender las complejas relaciones sociales del entorno y la cultura que se articula en las organizaciones, sociedades propias, extranjeras y en los entornos multiculturales en los que se trabaja.
- Competencias psicofísicas. Las competencias personales psicológicas suponen autoconocimiento, estabilidad y madurez personal para afrontar la realidad que debe ser adecuada a la responsabilidad del empleo. Las competencias físicas permiten mantener una capacidad de resistencia física y preparación para afrontar las actividades diarias acordes a la responsabilidad y empleo. Implican asumir esfuerzos, sacrificios y riesgos que exige la propia profesión.
- Competencias técnicas. Son las que capacitan para conocer, entender y practicar los cometidos asociados a cada especialización profesional y dominar los procedimientos empleados por la propia organización empleando la tecnología moderna en el trabajo. Implican actualizarse continuamente, conocer y saber emplear procedimientos operativos, organizativos, administrativos y logísticos, para disponer eficazmente de los medios humanos y materiales para cumplir los cometidos asignados.

- **Competencias Innovación.** El liderazgo exige adaptación y evolución. El líder eficaz debe de ser capaz de adaptarse al cambio, desafiar el status quo, de innovar para transmitir nuevas visiones, evolucionar y mejorar continuamente. Se debe también disponer de las habilidades necesarias para aprender y adaptarse a un entorno social y tecnológico en continuo cambio.



Figura 3. Competencias del liderazgo (Elaboración propia).

5. CLAVES PARA EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO EFECTIVO

Durante siglos, especialmente los grupos sociales que ostentaban un mayor poder en la sociedad, han tratado de encontrar las claves que pudiesen explicar cómo formar a los líderes. El estudio del liderazgo en la antigüedad se centraba en una aproximación histórica o filosófica, basada en el estudio de los grandes hombres, a través de la reflexión y búsqueda del saber sobre el mundo a través del hombre. Los modelos analizados eran líderes políticos o militares que creaban imperios o ganaban batallas y el método docente de las clases directivas se fundamentaba en la formación a través de seleccionados mentores. Sin embargo, a mediados del siglo pasado el paradigma del estudio para la formación de líderes se modifica fundamentándose en una perspectiva más científica, desarrollada fundamentalmente por aportaciones de las ciencias con unas metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, desde disciplinas como la psicología social, ciencias políticas, sociología, la historia o las ciencias empresariales y de la organización, entre otras. Emergieron las teorías de los rasgos (Stogdill, 1948; 1974), de la contingencia (Fiedler, 1971), situacional (Hersey y Blanchard, 1969), liderazgo transformacional (Bass, 1985; Burns, 1978) o liderazgo auténtico (Avolio y Gardner, 2005; Luthans y Avolio, 2003), aportando nuevas luces para entender un poco mejor las características distintivas de los líderes. Ya no es suficiente con imitar a dirigentes considerados de referencia por la historia y la sociedad. Los líderes son

capaces de transformar la realidad hacia una visión común y destacan por el tipo de relación que mantienen con los seguidores en un entorno de continuo cambio.

Como resumen de algunas de las teorías sobre liderazgo se plantean algunas de las ideas clave para el desarrollo del liderazgo efectivo:

5.1. LIDERAZGO ES INTEGRIDAD Y EJEMPLARIDAD

El auténtico liderazgo está asociado a una sincera mejora de la calidad de vida humana y promueve la efectividad de los grupos humanos y equipos (Hogan y Kaiser, 2005). Los verdaderos líderes son aquellos que resuelven problemas y organizan el esfuerzo colectivo en aras de un beneficio común. Algunas de las cualidades más admiradas en los directivos del sector público son precisamente la integridad, honestidad y compromiso (Charlesworth, Cook y Crozier, 2003)

La integridad es una de las características universales que caracteriza a los líderes (Gil y Marti, 2011). Actualmente es necesario destacar las tendencias teóricas que realzan los modelos de liderazgo fundamentado en las teorías que destacan el componente ético y moral. Entre ellas destacan las teorías del liderazgo auténtico (Gardner, Avolio, Luthans, May y Walumba, 2005), el liderazgo ético (Brown y Treviño, 2006), el liderazgo de servicio (Liden, Wayne, Zhao y Henderson, 2008) y el liderazgo espiritual (Fry, 2003).

Como fruto de esta necesidad vivida en la sociedad de impulsar un rearme de los principios morales y éticos, no solo sentido en las investigaciones del ámbito académico, podemos identificar el desarrollo de nueva deontología, para los responsables de las organizaciones públicas, a través de las iniciativas legislativas. En la Ley del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (Ley 3/2015) se destacan los principios que se deben cumplir, como servicio con objetividad a los intereses generales, integridad para actuar con la debida diligencia y sin incurrir en riesgo de conflictos de intereses, objetividad para soslayar intereses personales, familiares, corporativos o clientelares, transparencia y austeridad. También en las leyes y su código deontológico, las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas podemos encontrar detalladas referencias de conducta íntegra para los profesionales de la milicia. Con actualizaciones referidas a la igualdad de género, los derechos fundamentales y libertades públicas se destaca que los mandos ejercerán el liderazgo con cualidades humanas basadas en unos principios como el espíritu de servicio, justicia, ejemplaridad, preocupación por las personas, identificación con los valores institucionales y compromiso personal.

La ejemplaridad es otro de los principios por los que destacan a los líderes. A través del ejemplo los líderes promueven de una manera personal una puesta en práctica pública de unos valores comunes. Dicha práctica ética se favorece por la transparencia en las actuaciones, relaciones, procedimientos y acceso a la información. Ejemplaridad significa estar cerca de los problemas y servir de referencia en la forma de actuar. La ejemplaridad obliga a mostrar el coraje de enfrentarse a la conformidad y asumir los riesgos y conflictos éticos que se plantean.

Uno de los primeros y más importantes imperativos del mando es mantener la presencia personal (Keegan, 1991). En las organizaciones jerarquizadas en las que existen riesgos son los líderes los primeros que tienen que conocer de primera mano

el peligro al que se enfrentan sus subordinados y las amenazas que existen entre los componentes de sus unidades.

El ejemplo también obliga a mantener la coherencia entre el discurso y los hechos, entre la teoría y la práctica. Para alcanzar una visión común es necesario asumir los objetivos establecidos, mantener el compromiso y manifestar una conducta coherente con los valores e identidad de las unidades a las que se representa. De esta forma, una de las características propias de los líderes es que se le considere un miembro más del grupo y ser capaz especialmente de poder demostrar que es su más fiel y más leal representante. En un lenguaje más técnico se llamaría prototipicidad, y juega un papel importante para alcanzar la eficacia en el liderazgo (Hogg, 2001). Los líderes prototípicos ejemplifican la conducta normativa, reflejan aquello que los miembros del grupo tienen en común y lo que les hace diferente de otros grupos (Giessner, Sleebos y van Knippenberg, 2003).

Los líderes que son auténticos, en definitiva, predicán con el ejemplo y muestran consistencia entre sus palabras y actos. Son conscientes de sus valores y creencias, de cómo se comportan y, a su vez, de cómo son percibidos por los demás (Moriano, Molero y Lévy Mangin, 2011). No es suficiente con establecer y mantener directivas y ordenes, hay que vivirlas, siendo un modelo de lo que se representa.

5.2. LOS VERDADEROS LÍDERES FORMAN LÍDERES

La grandeza del liderazgo no reside en obtener seguidores, sino en estar unidos, orientados y preparados para alcanzar una causa común. En ocasiones mantener una visión y que se cumpla una misión es tarea de años, se basa en mantener un propósito común en el tiempo.

La formación de nuevos líderes implica a los mandos, de acuerdo con los fundamentos del liderazgo transformacional, estimular intelectualmente a los subordinados, hacerlos más innovadores y creativos. Esto exige replantear los problemas, fomentar el uso de la inteligencia, valorar las nuevas ideas e iniciativas de los subordinados, favorecer un pensamiento abierto (*thinking out of the box*), apostar por las soluciones alternativas y perseguir la continua mejora (Bass y Bass, 2008). Formar es una manera de relacionarse con el subordinado, que implica dedicación, generosidad, paciencia, cariño y un proceso de interacción continuo para favorecer su desarrollo personal. También supone preocuparse por el crecimiento personal del subordinado, tanto en los aspectos personales como profesionales. Para esta faceta del líder formador se precisan unas competencias y habilidades específicas, como docente, mentor, tutor o coach, ser capaz de identificar las diferencias individuales, detectar las necesidades personales y adecuar la respuesta a cada nivel de desarrollo requerido por el subordinado. Este trato individualizado y personal es favorecido por la creación de un clima de confianza, una fluida comunicación, la delegación, el planteamiento de desafíos y una progresiva asunción de mayores responsabilidades.

5.3. EL LÍDER CREA UN “NOSOTROS”

Un líder crea y mantiene una identidad común entre los miembros de su grupo. Su generosidad, entrega, visión y pasión forman una suma de componentes que permiten

a los seguidores creer en un planteamiento conjunto en el que todos participan en la búsqueda de un beneficio común. Diferentes autores como Adair (2009) o Haslam, Reicher y Platow (2011) mantienen la importancia de crear una identidad social, de construir un “nosotros” como fundamento de un proceso de liderazgo. Su importancia es tal que determinados autores han planteado como eje central de las teorías el desarrollo de un liderazgo identitario que aglutina a líder y seguidores en torno de un propósito común (Molero y Morales, 2011).

La creación de un “nosotros” necesariamente está alejada de aquellas personas que dan preferencia al “yo”. Es difícil creer en alguien que está implicado y dedicado a una causa común o es capaz de arriesgarse físicamente por los demás si no puede mostrar su compromiso en situaciones donde exista, por ejemplo, simplemente alguna amenaza a su propia promoción personal. La antítesis del líder, los líderes tóxicos, se caracterizan por mostrar desinterés por el bienestar de sus subordinados, mantener unas relaciones que afectan negativamente al clima organizacional y transmitir la convicción en sus subordinados de que su conducta está motivada en primer lugar por sus propios intereses (Reed, 2004).

5.4. EL LIDERAZGO CREA Y DESARROLLA EQUIPOS

El liderazgo en equipos, posiblemente debido a su existencia en todas las organizaciones y ser la base de cualquier empresa de mayor entidad, es de los que más literatura científica y divulgativa ha creado. Al igual que el liderazgo adopta diferentes formas, según el nivel y el grado de complejidad al que nos hemos referido en apartados anteriores, los equipos pueden ser de variadas características: operativos, logísticos, investigación, docencia, administración, técnicos, etc. Los aspectos comunes del liderazgo de equipos es que existe una tarea común, los miembros tienen un propósito compartido, existe una interdependencia de roles y las habilidades necesarias para desempeñar el cometido se complementan (Yukl, 2006). En consecuencia, cada uno de estos componentes necesarios para crear equipo (tarea, propósito, interdependencia, habilidades) son campos donde el líder puede desarrollar sus competencias e impulsar su atención y actividad para mejorar su capacidad para dirigir y guiar.

Para entender las características del liderazgo de equipos es necesario también conocer la dinámica de cambio con que se desarrollan y la estructura y complejidad de las organizaciones en las que están embebidos (Ilen, 1999). Los equipos existen en organizaciones que se constituyen como sistemas dinámicos y multinivel, asumiendo diferentes cometidos y en variados contextos (Ilgen, Hollenbeck, Johnson y Jundt, 2005). En los modelos que estudian variables de entrada y salida, mediadores y procesos el liderazgo mantiene un lugar destacado. Sus resultados se relacionan con el rendimiento, eficacia, satisfacción, potencia de grupo y reducción del estrés, entre otros (Bass y Bass, 2008). El entrenamiento y preparación también desempeña un cometido importante para alcanzar la mayor eficacia de los equipos (Salas et al., 2008). Por ello, la influencia del líder en sus subordinados y equipo se manifiesta a través de desarrollar un compromiso común, establecer objetivos colectivos, clarificar los cometidos y habilidades necesarias, desarrollar una coordinación interna y externa, favorecer la cooperación y confianza y obtener apoyos.

En las organizaciones de seguridad el valor del equipo es determinante para asegurar el cumplimiento de las misiones. Además, frecuentemente, entre las características que se deben asumir en dicho equipos está desarrollar un liderazgo asociado a un mando, con frecuentes relevos, rotaciones, cambios, sucesiones en la cadena jerárquica y la realización de misiones de muy variada naturaleza. Dichas circunstancias obligan a mantener a todos los componentes de los equipos una gran polivalencia, capacidad de adaptación y continua actualización, así como desarrollar unos estilos de liderazgo habituados a la delegación y al empoderamiento de los subordinados.

5.5. TU MANUAL DE LIDERAZGO AÚN NO ESTÁ ESCRITO

El creciente aumento del interés por el estudio del liderazgo y el aumento de la popularidad del concepto posiblemente se fundamenta en el íntimo interés de las personas por mejorar y la búsqueda de todas las organizaciones e instituciones en que sus componentes adquieran unas competencias que les permitan desarrollar de una manera más efectiva sus cometidos. Por ello, en ocasiones, existe una ferviente búsqueda de normas, manuales o instrucciones precisas para obtener, con el menor coste y esfuerzo, mejores líderes. Sin embargo el liderazgo es un proceso dinámico, evolutivo y dependiente de personas, que son únicas y diferentes. Vivencias humanas, historias personales, situaciones y contextos están en juego interactuando en un proceso complejo y cambiante. También el propio líder está en continua evolución. La progresiva madurez, aumento de conocimiento y experiencia, junto con la evolución del sentido y necesidad de la misión emprendida, o la variable motivación y compromiso de los seguidores refuerzan la idea de la dificultad que representa marcar unas normas fijas, universales para desarrollar el liderazgo. El desarrollo personal de un líder se fundamenta en un conocimiento profundo de uno mismo, de los subordinados, de las organizaciones y de la sociedad en que se produce el fenómeno del liderazgo, que se desarrolla en una evolución continua.

Uno de los aspectos determinantes en los líderes para poder desarrollar la influencia en los demás es primero conocerse mejor a sí mismo. Como fundamento podemos recordar el juicioso aforismo griego de *conócete a ti mismo* como base de cualquier sabiduría y perfeccionamiento personal. El autoconocimiento en el liderazgo auténtico (Morian, Molero, Lévy Mangin, 2011) es entendido como tener conciencia de sí mismo (*self-awareness*) y hace referencia al conocimiento de las propias debilidades y fortalezas. Si uno se conoce a sí mismo mejor puede actuar con los demás de una manera más segura y adecuada. Este propio conocimiento también ayuda a orientar nuestra propia formación y petición de asesoramiento, información y ayuda a nuestro entorno.

Una de las maneras más sencilla de la que disponemos para poder conocer lo que somos y nuestra valoración de los demás es preguntar y dejarnos asesorar. Humildad, autocrítica y verdadero deseo de mejora son las claves de este perfeccionamiento personal. Existe la posibilidad en algunas instituciones de disponer de aplicaciones informáticas en red que proporcionan una retroalimentación de cómo mejorar el propio mando basado en consultas y opiniones del superior, subordinado y pares. En muchas organizaciones este asesoramiento, para favorecer este propio autoconocimiento, se basa en un proceso informal de comunicación jefe-subordinado, con los compañeros y subordinados. La veracidad de la información y sesgos a la que puede

estar sometida esta información estarán muy influenciados por la confianza existente, la sinceridad de respuesta o los intereses de las personas consultadas.

Otro elemento que podría ser de especial utilidad para mejorar el autoconocimiento son las evaluaciones que se desarrollan a través de los informes personales anuales. La práctica de entrevistas estructuradas, preparadas regularmente y documentadas permitiría aportar a los interesados información y una opinión experta sobre el desarrollo profesional. La información procedente del exterior es una valiosa fuente para conocer los puntos fuertes y débiles de cada persona o clarificar planteamientos de tipo personal.

6. LA MEJORA DEL CONOCIMIENTO DEL LIDERAZGO EN LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD

El mando y la dirección de las organizaciones de seguridad difícilmente podrán ser ejercidos con las máximas exigencias de calidad si no asocian y fundamentan en el ejercicio de un auténtico liderazgo. Si bien hace unos años el liderazgo era un concepto incipiente en la cultura de las organizaciones, actualmente no es posible entender un buen mando de unidad o responsable de una dirección o centro sin practicar el ejercicio del liderazgo basado en un firme compromiso ético, la búsqueda de la transformación, innovación y una continua mejora del servicio público.

Desde mediados del siglo pasado el estudio científico del liderazgo nos ha aportado un mejor conocimiento de las características de los líderes, sus conductas en relación con el trato hacia sus seguidores o la necesidad de actuar adaptándose a las diversas situaciones que debe afrontar.

Por ello, en la actualidad, se dispone de unos criterios de referencia, avalados por investigaciones y modelos validados, que pueden fundamentar la formación y selección de líderes no solo en las opiniones o en mantener planteamientos pasados.

El proceso de formación de líderes en las diferentes instituciones se fundamenta, tras una previa selección de acceso, en una formación básica y de perfeccionamiento. La educación posterior se debe reforzar tanto en los centros de formación general como especializados, con apoyo de una intensa formación on-line, complementada por una continua orientación profesional y autoformación en los propios destinos. La adquisición de competencias de capacidad de liderazgo es un largo proceso, continuo, en su camino hacia los niveles operativos, organizacionales o estratégicos. Las competencias que se deben adquirir y perfeccionar son éticas, sociales, psicofísicas o de innovación, en un mundo con una permanente evolución social y un creciente componente de digitalización de los sistemas e intercomunicación.

Al igual que existen otras disciplinas del conocimiento como las ciencias de la organización, gestión, derecho, procedimientos administrativos o las relaciones internacionales, cuyo saber y competencias aumenta conforme se avanza profesionalmente, el liderazgo exige una enseñanza progresiva y adaptada al nivel de mando. Las asignaturas y contenidos se fundamentan en el conocimiento que se deriva principalmente de las ciencias sociales y humanísticas, donde la psicología, psicología social, sociología, economía, ciencias de las organizaciones, historia, ética, filosofía o antropología, entre otras, pueden ayudar a entender los complejos procesos sobre

los que se construyen las relaciones humanas y sus motivaciones más profundas como personas y grupos sociales.

Otro de los condicionantes necesarios para adquirir un mayor saber sobre liderazgo en el ámbito institucional es desarrollar una investigación de calidad. Para avanzar en esta comprensión y mejorar el liderazgo es necesario el establecimiento de sistemas, modelos y creación de centros de estudio e investigación que permitan una validación y aumentar su conocimiento. Para desarrollar una enseñanza actualizada y adaptada a las propias necesidades o adoptar nuevos procedimientos de trabajo y organización no es suficiente con traducir e imitar a otros países, es necesario construir un conocimiento propio. Los modelos teóricos que eran de plena aplicación en los años 70 han sido superados y complementados por nuevas aportaciones científicas y evidencias de clara aplicación, propias de una sociedad cambiante que se construye con una tecnología en continua evolución. La lectura, traducción y resumen de documentación y bibliografía relevante es solo la primera parte de un proceso de investigación científico. La investigación es búsqueda del saber para mejorar y aplicarla. Se debe impulsar desde y para las propias organizaciones como condición para evitar la decadencia.

En el futuro, los campos de interés para la investigación sobre seguridad, para ser materializados en líneas de trabajo, podrían ser los relacionados con la coordinación y eficacia de las organizaciones de seguridad y emergencias, el desarrollo de competencias de liderazgo, la gestión del estrés, la mejora de habilidades interpersonales, el fomento del autoconocimiento o la mejora de cooperación e intercambio de información entre grupos de interés internos y externos a las FCSE.

Los nuevos retos, problemas y amenazas necesitan nuevas ideas y soluciones basadas en conocimientos apoyados por una investigación y experimentación aplicada. El tipo de investigación a desarrollar interesa que sea aplicada y orientada a una continua investigación-acción sobre los temas y líneas de interés que se determinen, en consonancia con las políticas de investigación que se plantean en España y Europa.

BIBLIOGRAFIA

Adair, J. (2009). *Liderazgo y motivación*. Barcelona: Gedisa

Avolio, B. J., y Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *Leadership Quarterly*, 16, 315-338

Bass B. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free.

Bass, B. M. y Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership: theory, research, and managerial applications (4th ed.)*. New York: Free Press.

PressBoje, D. (2016). Best leaders, webmaster de Boje en dboje@nmsu.edu.

Extraído el 20 de marzo de 2016 de: http://business.nmsu.edu/~dboje/teaching/338/great_leaders_list.htm

Boyatzis, R.E. (1982). *The Competent Manager*, Ed. John Wiley & Sons, New York.

Brown, M. E. y Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17, 595-616.

- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York, NY: Harper & Row
- Charlesworth, K., Cook, P., Crozier, G. (2003). *Leading the change in the public sector: Making the difference*. Chartered Management Institute.
- Chen, H.C., Chou, F.H., Chen, M.C., Su, S.F., Wang, S.Y., Feng, W.W., Chen, P.C., Lai, J.Y., Chao, S.S., Yang, S.L., Tsai, T.C., Tsai, K.Y., Lin, K.S., Lee, C.Y. y Wu, H. C. (2006). A survey of quality of life and depression for police officers in Kaohsiung, Taiwan. *Quality of Life Research*, 15, 925-932.
- De la corte, A. (2012). El liderazgo en las Fuerzas Armadas. *Revista Ejército*. 860, 60-67.
- Dinh, J. E., Lord, R. G., Gardner, W. L., Meuser, J. D., Liden, R. C. y Hu, J. (2014). Leadership theory and research in the new millennium: Current theoretical trends and changing perspectives. *Leadership Quarterly*, 25, 36-62.
- Estrategia de Seguridad Nacional. (2013) Gobierno de España.
- Fiedler, F. (1971). Validation and extension of the contingency model of leadership effectiveness: a review of empirical finding. *Psychological Bulletin*, 76, 128-248.
- Fry, L. W. (2003). Toward a theory of spiritual leadership. *The Leadership Quarterly*, 14, 693-727.
- Gardner, W. L., Avolio, B. J., Luthans, F., May, D. R. y Walumba, F. O. (2005). Can you see the real me? A self-based model of authentic leader and follower development. *The Leadership Quarterly*, 16, 343 – 372.
- Gardner, W. L., Cogliser, C. C., Davis, K. M. y Dickens, M. P. (2011). Authentic leadership: A review of the literature and research agenda. *Leadership Quarterly*, 22, 1120-1145.
- García-Guiu, Carlos. (2015). Liderazgo auténtico y transformacional en Organizaciones de Seguridad y Emergencias y Defensa. *Tesis doctoral*, Universidad de Granada. <https://www.educacion.gob.es/teseo>
- García-Guiu, C., Molero, F., Moya, M. y Moriano, J.A. (2015). Authentic leadership, group cohesion and group identification in security and emergency teams. *Psicothema*, 27, 59-64
- Giessner, S., Sleebos, E. y van Knippenberg, D. (2003, June). License to fail?: Leader prototypicality, leader performance, and leadership endorsement. Paper presented at the EAESP Small Group Meeting on New Directions in Leadership Research, Amsterdam.
- Gil, F. y Marti, M. (2011). Cultura y liderazgo del proyecto GLOBE. En Liderazgo: hecho y ficción. (pp.197-219). Madrid: Alianza Editorial.
- Guzzo, R. y Dickson, M. (1996). Teams in organizations: Recent research on performance and effectiveness. *Annual Review of Psychology*, 47, 307-338.
- Hannah, S. T., Uhl-Bien, M., Avolio, B. J. y Cavarretta, F. L. (2009). A framework for examining leadership in extreme contexts. *Leadership Quarterly*, 20, 897-919.
- Haslam, S.A., Reicher, S.D. y Platow. M.J. (2011). *The new psychology of leadership: Identity, influence and power*. Psychology Press, London & New York

- Hersey, P. y Blanchard, K.H. (1969). *Management of organizational behavior*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Hogan, R. y Kaiser, R. B. (2005). What we know about leadership. *Review of General Psychology*, 9, 169-180.
- Hogg, M. A. (2001). A social identity theory of leadership. *Personality and Social Psychology Review*, 5, 184–200.
- Ilgen, D. R. (1999). Teams embedded in organizations: Some implications. *American Psychologist*, 54, 129-139.
- Ilgen, D. R., Hollenbeck, J. R., Johnson, M., & Jundt, D. (2005). Teams in organizations: From input-process-output models to IMOI models. *Annual Review of Psychology*, 56, 517-543.
- Keegan, J. (1991). *La máscara del mando*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Lisbona, A., Morales, F.J. y Palací, F.J. (2006). Identidad y compromiso en equipos de intervención en emergencias. *Psicothema*, 18(3), 407-412
- Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Jefatura del Estado (1986, 13 de marzo). Boletín Oficial del Estado, 63. Marzo 14, 1986.
- Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado, 180. Julio 28, 2011.
- Liden, R. C., Wayne, S. J., Zhao, H., & Henderson, D. (2008). Servant leadership: Development of a multidimensional measure and multi-level assessment. *The Leadership Quarterly*, 19, 161–177.
- Luthans, F. y Avolio, B. J. (2003). Authentic leadership: A positive developmental approach. En K. S. Cameron, J. E. Dutton, & R. E. Quinn (Eds.), *Positive organizational scholarship* (pp. 241 – 261). San Francisco: Barrett-Koehler
- Martinez, A, y Morales, J.F. (2012). Apuntes para un debate encubierto: Concepto vs ámbito de liderazgo. En Molero, F. y Morales, J.F. (2011). *Liderazgo: hecho y ficción*. (pp. 221-237). Madrid: Alianza editorial.
- Mena, B. (2012). *Análisis de la interdependencia y potencia grupal en la eficacia de los equipos de trabajo en diferentes contextos organizacionales*. Tesis doctoral. Universidad Complutense. Madrid. Extraída el 15 de enero de 2014 de: <http://eprints.ucm.es/16396/1/T33911.pdf>
- Molero, F. y Morales, J.A. (2011). *Liderazgo: hecho y ficción*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moriano, J.A., Molero, F. y Lévy Mangin, J.P. (2011). Liderazgo auténtico. Concepto y validación del cuestionario ALQ en España. *Psicothema*, 23, 336-341.
- Mowday, R. T. y Sutton, R. I. (1993). Organizational behavior: linking individuals and groups to organizational contexts. *Annual Review of Psychology*, 44, 195- 229.
- Mumford, T. V., Campion, M. A. y Morgeson, F. P. (2007). The leadership skills strata-plex: Leadership skill requirements across organizational levels. *Leadership Quarterly*, 18, 154-166.

Porter, L.W. y McLaughlin, G.B. (2006). Leadership and the organizational context: Like the weather? *Leadership Quarterly*, 17, 559-576.

Quero, F. (2013). Mando y liderazgo. En prensa. One magazin. Extraído en 14 de abril de 2016 de: <http://www.onemagazine.es/noticia/14175/opinion/mando-y-liderazgo.html>

Reed, G. (2004). Toxic Leadership, *Military Review*, Julio-Agosto, 67-71

Salas, E., Diaz, D., Klein, C. Shawn, C., Stagl, K.C., Goodwin, G.F., Halpin, S.M. (2008). Does team training improve team performance? A meta-analysis. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, 50. 903-933

Serra, J. (2013). Liderazgo creativo: una receta para las Fuerzas Armadas del siglo XXI. En *El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI*. (pp. 97-155). Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

Seweeney, P.J., Matthews, M.D. y Lester, P.B. (2012). *Leadership in dangerous situations*. Maryland: Naval Institute Press.

Stogdill, R. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25, 35-71

Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of the literature*. New York: Free press.

Yukl, G. (2006). *Leadership in organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Fecha de recepción: 06/05/2016. Fecha de aceptación: 20/06/2016

LOS RETOS DE LA CIBERINTELIGENCIA

EVA MARTÍN IBÁÑEZ

DOCTORA EN CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN Y ANALISTA DE INTELIGENCIA

RESUMEN

Para cualquier organización, pública o privada, la inteligencia es clave para alcanzar y mantener la superioridad en el ciberespacio. El objetivo de la ciberinteligencia es obtener, analizar y elaborar información para proporcionar una evaluación de amenazas completa, precisa, oportuna y relevante, que ayude a los decisores a actuar basándose en ese análisis. En un entorno tan dinámico como el ciberespacio hace falta una visión integral para comprender las ciberamenazas. El enfoque reactivo debe dar paso al proactivo, que implica esbozar un panorama más completo sobre qué sucede y por qué.

Palabras clave: inteligencia, ciberinteligencia, ciberespacio, ciberdefensa, ciberseguridad, análisis de inteligencia.

ABSTRACT

To any public or private organization, intelligence is the key to reach and maintain superiority in cyberspace. The aim of cyberintelligence is to collect, analyze and produce information to provide a complete, accurate, timely and relevant threat assessment that helps decision-makers to take action based on that analysis. In such a dynamic environment as cyberspace, an integral vision is required to understand cyber threats. Reactive focus has to be replaced by a proactive one, which involves outlining a more detailed outlook on what happened and why.

Keywords: intelligence, cyberintelligence, cyberspace, cyberdefense, cybersecurity, intelligence analysis.

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la ciberdefensa tiende a fijarse en un solo aspecto de las posibles operaciones en el ciberespacio: las respuestas defensivas y las acciones dentro de la red. Algo similar sucede con la ciberinteligencia, que suele limitarse a apoyar misiones defensivas generalmente restringidas a la propia red. A ese nivel, las acciones son típicamente reactivas y suelen producirse cuando el adversario ya está dentro. Lo habitual es centrarse en lo visible dentro de una red, en lugar de mirar fuera de ella, y completar ese conocimiento con información adicional. Por el contrario, el enfoque proactivo se ocupa de verificar continuamente la información, buscando nuevos datos e intentado entender lo desconocido. En el enfoque proactivo las fronteras entre lo táctico, lo operativo y los estratégico se difuminan.

2. CONCEPTOS PRELIMINARES

Una definición clásica describe la inteligencia como información procesable. En primer lugar, es información que ha sido previamente analizada, no simples datos. En segundo, debe ser procesable, en el sentido de susceptible de ser utilizada para tomar una decisión o una acción. En caso contrario, no sirve de nada. En un entorno tan cambiante como el ciberespacio, el valor de la inteligencia puede desvanecerse en días o incluso en horas; caduca enseguida (Farmham y Leune, 2013: 2).

Ciberinteligencia, según el SEI Emerging Technology Center de la Universidad Carnegie Mellon, es la adquisición y el análisis de la información para identificar, rastrear y predecir ciber capacidades, intenciones y actividades que ofrecen cursos de acción para mejorar la toma de decisiones (Ludwig et al., 2013, 2).

Por su parte, para la compañía RSA, ciberinteligencia, en sentido amplio, es el conocimiento sobre los ciberadversarios y sus métodos, combinado con el conocimiento sobre la postura sobre la seguridad de una organización frente a esos adversarios y sus métodos, a partir de los cuales se genera consciencia situacional y/o inteligencia procesable (INSA, 2014 marzo: 3).

3. LA INTELIGENCIA EN LA ESTRATEGIA DE CIBERSEGURIDAD NACIONAL

¿Qué dice la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de España sobre la inteligencia? En el objetivo I, Garantizar que los Sistemas de Información y Telecomunicaciones que utilizan las Administraciones Públicas poseen el adecuado nivel de ciberseguridad y resiliencia, indica que “además de mejorar las capacidades de los sistemas militares de Defensa y de inteligencia es necesario reforzar la seguridad de los Sistemas de Información y Comunicación estratégicos, adaptándolos a los nuevos riesgos y amenazas del ciberespacio” (Gobierno de España, 2013: 23).

La línea de acción 1 (Capacidad de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas) establece dos medidas relacionadas con la inteligencia, la primera y la última:

Ampliar y mejorar las capacidades de detección y análisis de ciberamenazas que permitan la identificación de procedimientos y orígenes de ataque, y la elaboración de la inteligencia necesaria para una defensa y protección más eficaz de las redes nacionales (...)

Potenciar las capacidades militares y de inteligencia para ejercer la respuesta oportuna, legítima y proporcionada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional (Gobierno de España, 2013: 31-32).

En la línea de acción 4 (Capacidad de investigación y persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia) la segunda medida señala la conveniencia de:

Ampliar y mejorar las capacidades de los organismos con competencias en la investigación y persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia así como asegurar la coordinación de estas capacidades con las actividades en el campo de la ciberseguridad, a través del intercambio de información e inteligencia por los canales de comunicación adecuados (Gobierno de España, 2013: 35).

Por otro lado, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional española no solo contempla la inteligencia como una necesidad, sino que también valora la inteligencia de Estados extranjeros como una amenaza: “existen evidencias de que determinados

países disponen de capacidades militares y de inteligencia para realizar ciberataques que ponen en riesgo la Seguridad Nacional” (Gobierno de España, 2013: 10). España no es el único país con una visión similar; es el caso de Canadá, Reino Unido o Australia, por ejemplo. La estrategia canadiense apunta que las ciberamenazas más sofisticadas provienen de servicios de inteligencia y militares de Estados extranjeros (Government of Canada, 2010: 5). Por su parte, la de Reino Unido también lo recoge entre las amenazas: distintos grupos -delincuentes, terroristas, servicios de inteligencia extranjeros y fuerzas militares extranjeras- están actuando contra intereses de Reino Unido en el ciberespacio (Cabinet Office, 2011: 16). Igualmente, la ciberestrategia australiana destaca que hay un número creciente de actores estatales y no estatales que están comprometiendo, robando, modificando o destruyendo información y, por tanto, causando potencialmente alteraciones críticas en los sistemas australianos. La distinción entre actores tradicionales -hackers, terroristas, redes de crimen organizado, espías industriales y servicios de inteligencia extranjeros- se está desdibujando (Australian Government, 2009: 3).

La obtención de inteligencia es una práctica aceptada entre los Estados para llevar a cabo las relaciones exteriores. A lo largo de la historia, los actores estatales han recopilado información sobre las intenciones, capacidades y las políticas, tanto de Estados amigos como rivales. Y, en la era actual, la inteligencia desempeña un papel cada vez más importante. La información es la nueva posición de ventaja estratégica (Crane, 2002: 312).

4. POSICIÓN DE VENTAJA EN EL CIBERESPACIO MEDIANTE LA INTELIGENCIA

Históricamente, la humanidad ha librado batallas, ha comerciado y ha establecido un régimen de política internacional en un entorno tridimensional de tierra, mar y aire. Sin embargo, el ser humano ha creado otra dimensión que moldeará su evolución a lo largo de este nuevo milenio. Esa cuarta dimensión es el ciberespacio, en el que la comunidad de la inteligencia y la jurídica, entre otras, deben desarrollar la habilidad de operar. Al fin y al cabo, la cuarta dimensión del ciberespacio es el campo de batalla del futuro (Crane, 2002: 312).

El ciberespacio es un dominio global dentro del entorno de la información, formado por Internet, redes de comunicaciones, sistemas informáticos, procesadores embebidos y usuarios. Las fuerzas armadas cada vez dependen más de sistemas informáticos en red. El ciberespacio es una fuente de fortalezas y debilidades para la guerra moderna (Eom, Kim, Kim y Chung, 2012: 295).

A nivel operativo, el ciberespacio presenta los mismos retos que un campo de batalla tridimensional. Los conceptos de velocidad, masa, maniobra, sorpresa, conquista de la posición de ventaja, mando y control, y apoyo de avance, entre otros, resultan aplicables. El comandante debe ser capaz de operar en el ciberespacio con la misma familiaridad y precisión que en tierra, mar o aire, integrando fluidamente esos cuatro entornos para conseguir un dominio integral. La superioridad en la información está relacionada con la nueva posición de ventaja. Quien logre el dominio de la información puede conformar la batalla de modo que no solo resulte más letal para el adversario, sino que además facilite la supervivencia de las fuerzas aliadas (Crane, 2002: 315).

La superioridad en el ciberespacio es la ventaja operativa en, a través de y desde el ciberespacio para llevar a cabo operaciones militares en cualquier momento y lugar

sin interrupciones. Depende de la idea de evitar que los rivales bloqueen las fuerzas propias e impidan la consecución del objetivo final. Las operaciones en el ciberespacio incluyen operaciones en redes informáticas y acciones para gestionar y defender los sistemas globales de información. La ciberguerra se puede librar entre naciones, pero también puede acontecer entre actores no estatales. Sucede cuando las operaciones en el ciberespacio extienden su poder más allá de las fronteras defensivas de la rejilla de información global para detectar, disuadir, denegar y vencer a los enemigos. La ciberguerra usa la ciberexplotación, el ciberataque y la ciberdefensa en el ciberespacio (Eom et al., 2012: 296).

En la doctrina militar, el punto clave se refiere a aquellas áreas que, si son conquistadas, proporcionan una ventaja al atacante o al defensor. Si se aplica al terreno geográfico, ese concepto resulta claro; puede aludir a una colina que domina un valle que un enemigo quiere controlar o a un puente sobre un río que debe atravesarse antes de emprender un ataque. El dominio del punto clave decide el resultado de la batalla. Sin embargo, el punto clave dentro del ciberespacio presenta algunas diferencias respecto al mundo físico, porque el ciberterreno existe en cinco planos: el geográfico, el físico, el lógico, el de las ciberpersonas y el supervisor (Raymond et al., 2014: 291), tal y como muestra el cuadro siguiente.

| Ciberterreno y planos del ciberespacio | | | | |
|---|--------------------------------------|---|---|---|
| Planos del ciberespacio | Puntos clave del ciberterreno | Ejemplos según los niveles de guerra | | |
| | | Táctico | Operativo | Estratégico |
| Plano supervisor | Canal de mando y control | Canales inalámbricos usados para comunicaciones con el mando y control | Sistemas de seguridad localizados en el centro de seguridad y operaciones de red | Sistemas de lanzamiento nuclear |
| Plano de ciberpersonas | Cuentas de usuario; certificados | Cuentas del administrador local del sistema | Credenciales de red para el mando del centro de seguridad y operaciones de red | Cuentas de correo electrónico y contraseñas de un candidato presidencial u otros figura clave |
| Plano lógico | Software; direcciones lógicas | Sistema operativo de los ordenadores de sobremesa en la organización objetivo | Servidor acreditado de nombres de dominio (DNS) de un sitio web | El software de una red de comunicaciones móviles regional |
| Plano físico | Hardware; direcciones físicas | Una llave USB; un teléfono móvil; un conmutador Ethernet | Cables de comunicación regionales; radares de defensa antiaérea; red de alerta temprana | Centro de datos de una agencia gubernamental o de una compañía industrial |
| Plano geográfico | Ciudad, país; lugar físico | Localización física de los dispositivos de red que proporcionan servicio | Central eléctrica que suministra energía a la ciudad | Desarrollar capacidades ofensivas en el ciberespacio para la nación |

Fuente: Elaboración propia a partir de Raymond et al., 2014: 296

1. El plano supervisor proporciona la vigilancia y la autoridad para iniciar, parar, modificar o redirigir una ciberoperación. Comprende los elementos del

ciberespacio que desempeñan una función supervisora o proporcionan un conducto para el mando y control.

2. El plano de las ciberpersonas está relacionado con las identidades dentro del ciberdominio. Un mismo individuo físico puede mantener varias identidades. Aquí el ciberterreno se extiende a cuentas de usuario y credenciales que dan acceso a recursos de información.
3. El plano lógico está formado por el sistema operativo, las aplicaciones de software y la configuración de un dispositivo, y los enlaces lógicos entre dispositivos de una red. El ciberterreno incluye una amplia variedad de sistema de software, servicios y protocolos con los que funcionan las redes.
4. El plano físico es el mapa de la capa física del modelo de interconexión de los sistemas abiertos, incluyendo los componentes de un sistema informático y el hardware conectado. El ciberterreno son los routers, los conmutadores y otros dispositivos conectados físicamente a la red.
5. El plano geográfico describe el área física donde reside el sistema de información o alguna de sus partes. Es el plano más estático de los cinco. Aunque la localización lógica de una red dentro del ciberespacio sea importante, también es relevante su posición geográfica. Cualquier fallo de localización puede resultar costoso, sobre todo en ciberoperaciones realizadas por actores estatales. Sobrevolar el espacio aéreo de un tercer país para bombardear otro puede causar incidentes internacionales, igual que reenviar paquetes de ataque a través de un tercero neutral. Los riesgos son particularmente importantes en las ciberoperaciones donde la ruta que los datos siguen a través de Internet raramente se puede controlar o incluso predecir con precisión (Raymond et al., 2014: 291-292).

El ciberespacio se puede examinar usando métodos militares tradicionales de análisis del terreno como OCOKA (Observation and Fields of Fire, Cover and Concealment, Obstacles, Key Terrain, and Avenues of Approach). Este acrónimo inglés equivale a observación y campos de fuego; cobertura y ocultación (camuflaje); obstáculos (naturales o artificiales); puntos clave (zonas importantes del campo de batalla); y vías de acceso (rutas de aproximación). Ahora bien, en el caso del ciberespacio, ese análisis presenta algunas particularidades (Raymond et al., 2014: 292):

1. Observación y campos de fuego. Observar implica la habilidad de ver las fuerzas enemigas. Un campo de fuego combina la observación con la capacidad de combatir los objetivos enemigos dentro del alcance máximo del arma disponible. La idea de observar el terreo sigue teniendo sentido en el ciberespacio. El reconocimiento puede extraer información útil a partir de rangos de direcciones IP y nombres de dominio (DNS). Escaneando puertos, es posible saber qué servicios están activos en las redes. Otras herramientas pueden desvelar las versiones del sistema operativo y del resto del software. Como en el mundo físico, la observación del ciberterreno está basada en el punto de observación panorámico. Por ejemplo, escanear una red desde fuera de un cortafuegos ofrece resultados totalmente distintos que hacerlo desde dentro. La actividad de un intruso dentro de un *honeypot* (equipo trampa) suministra información valiosa sobre sus verdaderos recursos de red.

2. Cobertura y ocultación. En términos cinéticos, la ocultación protege a un individuo de la observación, mientras que la cobertura protege de la observación y del fuego enemigo. A veces el camuflaje sirve para proporcionar ocultación. En el ciberespacio, al igual que en el mundo físico, existe una tercera categoría en la que se puede avistar un objetivo pero no es posible enfrentarse a él porque está fuera del alcance de las armas que tiene el adversario. Un defensor de una red puede recurrir a cortafuegos para evitar que el tráfico alcance servidores de almacenamiento específicos a la vez que protege esos sistemas de la observación. Un atacante precisa ocultarse para evitar ser detectado. Códigos polimórficos y otras técnicas de ofuscación que reducen la detección del malware basada en firmas suelen usar códigos maliciosos que se camuflan para sortear el bloqueo de los sistemas anti-intrusiones.
3. Obstáculos. En el ciberespacio, los obstáculos son aquellas tecnologías y políticas que limitan la libertad de movimientos dentro de una red. Por ejemplo, listas de control de acceso, cortafuegos y otros medios para restringir la circulación de paquetes por la red. En el ciberterreno, la distinción entre obstáculos y cobertura no siempre está clara. Un dispositivo instalado para limitar la libertad de movimiento del enemigo también puede proporcionar cobertura frente a una intrusión. En el campo de batalla cinético, los obstáculos pueden ser naturales o artificiales. Una distinción similar se produce en el ciberespacio, donde algunos obstáculos son deliberados (como un cortafuegos) y otros involuntarios, como el enmascaramiento de puntos de acceso dentro de una red doméstica inalámbrica resultado de la asignación de una única dirección IP a múltiples dispositivos por parte de un proveedor de acceso a Internet.
4. Puntos clave. El ciberterreno clave abarca todos los aspectos relacionados con sistemas, dispositivos, protocolos, datos, software, procesos, ciberpersonas y otras entidades de red, cuyo control ofrece una marcada ventaja para un atacante o un defensor.
5. Vías de acceso. Las rutas de aproximación en el ciberespacio están compuestas de varios caminos que pueden recorrerse para alcanzar un objetivo. Las vías físicas que conectan los sistemas como los conmutadores, los routers, la fibra o los cables Ethernet a menudo son menos relevantes que las conexiones lógicas que facilitan y limitan esos dispositivos, porque los flujos de Internet pueden cambiar a lo largo del tiempo. Una vía de acceso a una red puede ser una conexión HTTP a un servidor web. También pueden incluir ataques de *phising* (Raymond et al., 2014: 292-294).

La ciberinteligencia es un prerequisite para mantener la superioridad en el ciberespacio. Incluye la cibervigilancia y el ciberreconocimiento, el ciberorden de batalla, el orden preposicional de cibertareas, la evaluación de ciberdaños y las ciberoperaciones psicológicas. En primer lugar, necesita un sistema de vigilancia para monitorizar ciberataques de forma efectiva. En segundo, debe configurarse el ciberorden de batalla, con información detallada sobre nuestros sistemas y los sistemas rivales. En tercero, el orden preposicional de cibertareas abarca las vulnerabilidades de los sistemas objetivo, las herramientas de pirateo, los servidores zombis y de mando y control, y la planificación temporal del ataque. En cuarto lugar, hace falta desarrollar un método de evaluación de ciberdaños, que estime los perjuicios resultantes de la aplicación de fuerza militar letal

y no letal en el mundo físico. Finalmente, las operaciones ciberpsicológicas deben comprender la propaganda y otras técnicas de comunicación persuasiva para influir en las opiniones, sentimientos y actitudes de todos los países y los grupos relacionados para alcanzar los intereses nacionales en el ciberespacio (Eom et al., 2012: 298).

El reto para la comunidad de la inteligencia es determinar hasta dónde puede llegar a la hora de preparar la batalla o la defensa en el ciberespacio. Existen preocupaciones operativas y políticas durante la transición, desde las operaciones tridimensionales a la cuarta dimensión del ciberespacio. Para entender el contexto, el analista de inteligencia debe conocer, entre otros datos, los sistemas de información del adversario; la composición política, económica, social y cultural; los procesos de toma de decisiones; las fortalezas y debilidades geográficas; y los perfiles biográficos y psicológicos. El concepto de medios mínimamente intrusivos es aplicable a los límites de la obtención de inteligencia [incluso en el ciberespacio], igual que el principio de proporcionalidad recogido en el derecho internacional humanitario (Crane, 2002: 315-316).

5. LA PRÁCTICA ACTUAL DE LA CIBERINTELIGENCIA

Recientemente el SEI (Software Engineering Institute) de la Universidad Carnegie Mellon ha publicado un estudio sobre el estado de la práctica de la ciberinteligencia. Los participantes son 26 organizaciones, entre las que figuran seis agencias gubernamentales, empresas de diversos sectores y universidades. En las conclusiones, el informe destaca que existe una gran variedad de enfoques para abordar la ciberinteligencia en los ámbitos gubernamental, empresarial y universitario. No hay ningún estándar para desarrollar programas, recopilar datos, ni entrenar a los analistas de ciberinteligencia. Cualquier organización (gobierno, empresa o universidad) puede conseguir un rendimiento excelente en ciberinteligencia si logra un equilibrio entre la necesidad de proteger el perímetro de la red y la necesidad de mirar más allá para buscar conocimientos estratégicos (Ludwick et al., 2013: 17).

Un problema endémico detectado por el SEI es que los analistas funcionales no saben comunicarse de forma efectiva con personas no técnicas. Eso además demuestra la reticencia de las organizaciones a compartir información dentro de sus propias entidades, con el resto de la industria y con otros sectores económicos. El estudio del SEI ha identificado once retos a los que se enfrenta la ciberinteligencia:

1. Aplicar un enfoque estratégico a los análisis de ciberinteligencia. A pesar de la abundancia de datos disponibles, muchas organizaciones tienen dificultades para ir más allá del análisis funcional de datos de red de bajo nivel para incorporar un análisis estratégico de las amenazas y los indicadores de amenazas.
2. No se comparte información. Solamente las organizaciones más avanzadas comparten datos activamente, en lugar de limitarse a consumirlos, por vías formales e informales.
3. Entender las amenazas a la cadena de proveedores de software. El origen desconocido del software complica la capacidad para delimitar el entorno ciber.
4. Determinar dónde ubicar la ciberinteligencia dentro de la organización. El área donde esté encuadrada la función de ciberinteligencia puede afectar a su enfoque, su rendimiento y su efectividad.

5. Acaparamiento de datos. Las organizaciones saben que necesitan datos para realizar análisis de ciberinteligencia funcionales y estratégicos, pero la falta de planificación y el uso ineficaz de la tecnología tienen como resultado que se recopilen y almacenen más datos de los que se pueden realmente procesar.
6. Falta de estándares para la inteligencia de fuentes abiertas. La prevalencia de contenidos no integrados y no estandarizados en los proveedores de inteligencia de fuentes abiertas y en los servicios bajo suscripción complica el trabajo de los analistas a la hora de establecer correlaciones y contribuye a que pierdan oportunidades.
7. Adoptar un repertorio común de términos sobre el oficio de la ciberinteligencia. La falta de un léxico común es un impedimento para la credibilidad de los datos sobre las ciberamenazas, que lastra el análisis, la atribución y la acción.
8. Filtrar las ciberamenazas críticas de la maraña de datos. Las organizaciones tienen dificultades para centrarse en el análisis de amenazas críticas, porque no pueden filtrar adecuadamente los datos que, una vez analizados, terminan clasificados como amenazas leves o moderadas.
9. Inexistencia de un estándar para la formación y el entrenamiento en ciberinteligencia. El personal dedicado a la ciberinteligencia está formado por una mezcla heterogénea de expertos técnicos y analistas de inteligencia no técnicos; ninguno de ellos conoce bien los matices y la complejidad de los otros.
10. Adaptar las metodologías de la inteligencia tradicional al ciberespacio. Como la tecnología cambia tan rápido, el proceso de elaborar análisis de ciberinteligencia debe ser lo bastante dinámico para capturar rápidamente las herramientas, las capacidades y la sofisticación de los adversarios en constante evolución.
11. Comunicar lo ciber a los líderes de la organización. Los decisores que no proceden del entorno cibernético generalmente carecen de formación técnica y los analistas funcionales no suelen tener experiencia de escribir para público no técnico (Ludwick et al., 2013: 5-16).

Por su parte, el Instituto Ponemon acaba de publicar los resultados de una investigación sobre las actividades de ciberseguridad en diversas organizaciones radicadas en Estados Unidos. Respecto a los problemas de la ciberinteligencia, para el 84% de los encuestados el principal es la dificultad de diseminar de forma temprana la inteligencia sobre amenazas que sea relevante para los decisores. En segundo lugar está la elevada tasa de falsos positivos (81%), seguida de que a menudo la inteligencia está demasiado anticuada para permitir tomar decisiones (67%) y de que frecuentemente la inteligencia es incorrecta o incompleta (66%). Otros problemas mencionados son que las actividades y los procesos de ciberinteligencia son difíciles de gestionar (64%), que no son fácilmente integrables con diversas tecnologías de seguridad (59%) y que son demasiado complejos (56%) (Ponemon, 2015: 6).

6. FUSIÓN DE DATOS TÉCNICOS CON OTRAS FUENTES DE INTELIGENCIA TRADICIONALES

La ciberinteligencia no debe limitarse a comprender las actividades y operaciones de red. Incluye la obtención y el análisis de información para elaborar un producto

oportuno, relevante y con contexto que ayude a los decisores. Las fuentes de información pueden extenderse a una amplia variedad de datos sobre redes, ciberactividades en curso por todo el mundo y hechos geopolíticos destacados. Lo esencial es que contribuya a reducir la incertidumbre para el decisor. Cuando la información es analizada y situada en un contexto, se convierte en inteligencia. El origen de los datos no importa, ni tampoco el nivel de clasificación de la información. En definitiva, hacen falta múltiples fuentes de información (abiertas, cerradas o de otras comunidades de inteligencia, públicas o privadas). Es necesaria una visión holística para entender las amenazas del entorno (INSA, 2013: 1).

Conviene fusionar los datos técnicos con otras fuentes de inteligencia tradicionales para mejorar la imagen situacional, ya sea un ámbito militar o civil. No basta con analizar qué ha pasado, sino también identificar cómo se ha hecho, quién lo ha hecho y por qué. La ciberinteligencia se diferencia de las operaciones de inteligencia convencionales en que debe abarcar no solo la intención del adversario, sino además su capacidad. Entre las fuentes de inteligencia tradicionales que pueden resultar útiles figuran las humanas (HUMINT), las abiertas (OSINT), las de imágenes (IMINT), las de señales (SIGINT), y las de geolocalización (GeoINT) (Kornmaier y Jaouën, 2014: 139, 147, 148).

El primer paso es el entrenamiento transversal del personal relacionado con ciberinteligencia en las organizaciones, para que sea capaz de entender y transferir los requerimientos y las limitaciones de los otros dominios de trabajo. A continuación, el proceso debe definir quién comparte qué, con quién, bajo qué circunstancias y cómo se maneja la información, se clasifica, se procesa y se almacena. Esta regulación es necesaria por dos motivos. En primer lugar, no existe un estándar para compartir información, ni inteligencia entre agencias gubernamentales y/o empresas privadas. En segundo, la confianza es clave para fomentar el intercambio de información (Kornmaier y Jaouën, 2014: 152).

El análisis y la fusión de los acontecimientos técnicos y geopolíticos están basados en la experiencia, los antecedentes y la opinión experta de cada analista. Por lo tanto, conviene que los analistas tengan acceso a información clara para evitar que lleguen a conclusiones erróneas sobre la consciencia situacional. En el entorno ciber, es de gran importancia la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento (ISR) a lo largo de múltiples disciplinas de inteligencia. Las operaciones y los métodos no han cambiado; solamente deben adaptarse al ciberespacio (Kornmaier y Jaouën, 2014: 139, 152-153).

7. EL PAPEL DE LA CIBERINTELIGENCIA

Una ciberinteligencia efectiva debe empezar por ser predictiva, por proporcionar alertas estratégicas respecto a ciberamenazas, por mitigar los riesgos asociados a las amenazas, por mejorar la habilidad para evaluar los efectos de una ciberintrusión y por racionalizar la ciberseguridad, convirtiéndola en un proceso más eficiente y eficaz basado en decisiones bien informadas (INSA, 2011: 3).

El papel de la inteligencia es obtener, analizar y elaborar información para proporcionar una evaluación de amenazas completa, precisa, oportuna y relevante que ayude a los decisores a actuar basándose en ese análisis. Normalmente resulta más efectiva si se disemina con el nivel de clasificación más bajo posible entre el máximo

número de usuarios relevantes que afrontan esas amenazas. En un entorno en constante cambio y evolución, la inteligencia debe mantenerse al día sobre las innovaciones tecnológicas. En caso contrario, sería demasiado lenta o incluso se equivocaría a la hora de valorar la dinámica de las amenazas. Por eso es importante que las actividades de ciberinteligencia persigan una misión estratégica, ya sean organizaciones públicas o privadas, civiles o militares (INSA, 2011: 13-14).

7.1. NIVELES DONDE APLICAR CIBERINTELIGENCIA

Las ciberoperaciones requieren un enfoque proactivo, en el sentido de defensa dinámica y planificada, basada en la inteligencia, que sea aplicable a las amenazas actuales. Implica involucrar todas las capacidades de la organización. Ser más proactivo supone entender las redes de forma precisa (en tiempo real y tan pronto como sea posible) y esbozar un panorama más completo sobre lo que sucede y por qué. Las fronteras entre lo táctico, lo operativo y lo estratégico se diluyen. Por eso es imprescindible sincronizar los elementos procedentes de cada nivel para coordinar las operaciones y la toma de decisiones (INSA, 2013: 2-3).

Es posible distinguir tres niveles (estratégico, operativo y táctico) en cualquier ciberactividad. A menudo esos tres niveles se superponen, pero tenerlos en mente contribuye a facilitar las tareas de los decisores y los planificadores de actividades en el ciberespacio (INSA, 2013: 7).

1. El nivel estratégico de lo ciber. El nivel estratégico de una ciberactividad es determinar los objetivos y la dirección por parte de la entidad del más alto nivel que representa a un grupo o a una organización y que puede utilizar los recursos del grupo o de la organización para lograr esos objetivos. Eso puede incluir la decisión de usar cibercapacidades para adquirir información o tecnología; la decisión de atacar un objetivo sensible o estratégicamente importante; y la acción de asignar recursos para desarrollar acciones de explotación o ataque.

Aquí el papel de la inteligencia es concentrarse en todo aquello que revele cambios y nuevos riesgos con respecto a los objetivos estratégicos de la organización. Algunos ejemplos son la decisión de un competidor potencial de introducirse en un mercado; los indicios de que un gobierno extranjero o un competidor ha adquirido previamente propiedad intelectual vía ciberexplotación; o las señales sobre una relación de influencia atípica respecto a una parte de nuestra cadena de proveedores.

2. El nivel operativo de lo ciber. En el nivel operativo, los actores maliciosos planean sus campañas basándose en lo que han obtenido a través de su propia inteligencia y en los requerimientos derivados de sus metas estratégicas. Los actores construyen las capacidades necesarias para realizar operaciones tácticas. Un grupo hacktivista podría planificar actividades tanto en el ciberespacio como en el mundo físico.

La inteligencia a nivel operativo puede conllevar el análisis de tendencias sobre la evolución de las capacidades técnicas del adversario; indicadores de que un adversario ha elegido un ruta de aproximación hacia una organización; revelaciones sobre procedimientos, técnicas y tácticas del adversario;

vulnerabilidades técnicas, sociales, legales, financieras u otras del adversario; o información para defenderse de la influencia de un adversario según se mueve por la cadena de ejecución.

3. El nivel táctico de lo ciber. El nivel táctico del ciberdominio es donde se producen las acciones dentro de la red. Es donde los actores maliciosos y los defensores de la red maniobran unos contra otros. Donde las redes de ordenadores zombies se dirigen a un objetivo específico y sueltan su carga. Donde un adversario encuentra una vulnerabilidad y se infiltra en una red. Donde un actor que usa una técnica de ataque avanzado persistente (APT) se desplaza lateralmente dentro de la red objetivo, encuentra la información deseada, la copia y exfiltra los datos. Hoy en día este nivel es el centro de atención de la ciberdefensa. El problema es que este nivel táctico implica que el adversario ya está dentro de la red o en la puerta. Eso probablemente no habría sucedido si se hubieran dedicado suficientes recursos a los dos niveles anteriores.

La inteligencia también puede realizar aportaciones en este nivel táctico a la hora de estimar la probabilidad y acotar el marco temporal mediante un análisis geopolítico. Por ejemplo, ante la amenaza de un ataque de denegación de servicio distribuido (DDoS) sería posible coordinar la defensa por adelantado y redirigir el tráfico entrante procedente de puntos de alta demanda. Ese tipo de coordinación previa y de alerta avanzada pueden marcar la diferencia entre seguir funcionando o la caída de servicios web críticos (INSA, 2013: 7-10).

7.2. RELACIONES ENTRE LOS TRES NIVELES DE CIBER-INTELIGENCIA: TÁCTICA, OPERATIVA Y ESTRATÉGICA

Generalmente el énfasis suele ponerse en los aspectos tácticos de la ciberinteligencia, obviando los niveles estratégico y operativo a la hora de comprender las metas, los objetivos y las interrelaciones asociados a los ataques. Ese enfoque táctico dificulta la capacidad de la ciberinteligencia para comunicar los ciberriesgos de forma que los decisores puedan entenderlos e interpretarlos completamente (INSA, 2014 octubre: 1).

La meta final de la ciberinteligencia estratégica es disminuir los riesgos para la misión crítica y los activos de una organización. Su función es realizar una evaluación estratégica de las amenazas y las vulnerabilidades, especificando los impactos potenciales en caso de incidentes. Aumenta el conocimiento sobre la superficie de ataque y permite a la organización relacionar la superficie de ataque con potenciales actores que tienen la intención y la capacidad de explotar sus vulnerabilidades. Ese análisis facilitar la toma de decisiones informadas para defender de modo proactivo la misión y las operaciones de la organización (INSA, 2014 marzo: 11).

La inteligencia operativa conecta los niveles estratégico y táctico. Sirve a los gestores de la organización para desarrollar estrategias de defensa frente a ataques potenciales y campañas de adversarios más amplias. Contribuye a proteger a la organización facilitando análisis predictivos frente a amenazas específicas. Reduce el riesgo mediante cuatro pasos esenciales: definir el entorno operativo; describir el impacto sobre el entorno operativo; evaluar al adversario; y determinar el curso de acción del adversario. En resumen, conecta la probabilidad y el impacto de un ciberataque con

sus implicaciones a nivel estratégico, proporcionando un marco coherente de análisis y priorizando las amenazas potenciales y las vulnerabilidades según el contexto donde se mueve la organización (INSA, 2014 octubre: 1, 11).

7.3. ANÁLISIS DE LA CADENA DE EJECUCIÓN EN CIBERDEFENSA

Toda operación en el ciberespacio comienza con un ser humano. Son seres humanos quienes planifican las actividades en el ciberespacio. Los encargados de la ciberdefensa están empezando a reconocer una trayectoria o cadena de ejecución asociada a las actividades maliciosas en las redes. Esa cadena es una secuencia de actividades que cualquier vector de amenaza debe recorrer para causar un efecto. Si ese proceso se interrumpe o se quiebra en cualquier punto, el atacante no podrá lograr su objetivo. Conocer la cadena de ejecución de un adversario basándose en su actividad pasada en la red es muy útil. Pero lo realmente contundente es combinarlo con una estimación de las acciones potenciales [o cursos de acción] que el adversario puede tomar, basadas en inteligencia que informe sobre sus capacidades, sus motivaciones, y sobre qué datos puede perseguir ese actor (INSA, 2013: 4).

El modelo de la cadena de ejecución se puede utilizar para describir las fases de las intrusiones, especialmente en supuestos de ataques persistentes avanzados (APT). La evolución de ese tipo de ciberamenazas requiere el empleo de un modelo de inteligencia donde los defensores no sólo mitiguen la vulnerabilidad, sino también el componente de riesgo de la amenaza. Esa cadena de ejecución se convierte en un instrumento apto para la toma de decisiones cuando los defensores despliegan sus capacidades en función de los procesos específicos que un adversario sigue para aproximarse a un objetivo (Hutchins et al., 2011: 3, 5).

INSA (Intelligence and National Security Alliance) ha ampliado el modelo de la cadena de ejecución de Hutchins, extendiendo el campo de acciones que pueden tomar los defensores a medidas proactivas. El resumen de esa ampliación figura en el siguiente cuadro.

| Matriz ampliada de cursos de acción en la cadena de ejecución | | | | | | |
|--|--|---------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------|
| FASE | Detectar | Denegar | Interrumpir | Degradar | Engañar | Destruir |
| Motivación | Inteligencia de fuentes abiertas | Relaciones públicas; fama de demandar | | Relaciones públicas | | |
| Objetivos | Análisis web; inteligencia de fuentes abiertas | | | OPSEC (*) | Relaciones públicas | |
| Vía de aproximación | Análisis web / red | | Defensa dinámica | Defensa dinámica; OPSEC (*) | Directa hacia defensas fuertes | |
| Capacidad | Inteligencia de fuentes abiertas | | Programa de amenazas infiltrado | Defensa dinámica | Directa hacia defensas fuertes | |
| Accesos | Inteligencia de fuentes abiertas; análisis web / red | Programa de amenazas infiltrado | | Defensa dinámica; OPSEC (*) | | |

| | | | | | | |
|---|---|------------------------|--|---------------------|--------------------------------------|--|
| Acciones | Programa de amenaza infiltrado; alertas de la cadena de suministro; CND (*) guiada por inteligencia | Acceso basado en roles | | Calidad de servicio | <i>Honeypot</i> | |
| Valoraciones | Análisis web / red; social media | Relaciones públicas | | | Relaciones públicas; <i>honeypot</i> | |
| Repetición | Análisis web / red; inteligencia de fuentes abiertas | Defensa dinámica | | | Relaciones públicas; <i>honeypot</i> | |
| * CND (Computer Network Defense) / * OPSEC (Operations Security) | | | | | | |
| Fuente: Elaboración propia a partir de INSA, 2013: 6 | | | | | | |

8. TENDENCIAS DE INTELIGENCIA PARA 2025

La Oficina del director de Inteligencia Nacional (DNI) de Estados Unidos ha elaborado un informe que recoge las tendencias de la inteligencia para el año 2025. En él se analizan cuatro escenarios probables y se proponen seis conceptos para definir qué capacidades necesita desarrollar la comunidad de inteligencia para afrontar las misiones futuras. Se cierra con cuatro conclusiones, dos de las cuáles merece la pena destacar (Office of the Director of National Intelligence USA, 2009: 19-20).

La primera es que la comunidad de inteligencia tendrá que mantener relaciones muy fluidas con sus socios, sus fuentes y sus objetivos para poder afrontar el dinamismo de un entorno de seguridad más competitivo. Además deberá correr más riesgos, incluso a pesar de los desafíos de seguridad y de la contrainteligencia ajena cada más compleja. La creciente dependencia de expertos externos requerirá una contrainteligencia efectiva para asegurar la integridad de la información y la protección de los sistemas. Aparte, la comunidad de la inteligencia tendrá que reclutar, entrenar, formar, orientar y retener una cantidad suficiente de profesionales en cada organización que sean capaces de mantener un diálogo riguroso con expertos externos.

La otra conclusión resalta que la comunidad de inteligencia necesitará cambiar el papel del agente de inteligencia para lidiar con un entorno externo dinámico y adaptarse a las necesidades de los nuevos consumidores de inteligencia. Requerirá analistas de inteligencia entrenados en múltiples campos, desde la tecnología hasta la metodología, pasando por el análisis de diversas fuentes, que sean capaces de desempeñar múltiples roles simultáneamente. El personal de inteligencia todavía va a necesitar entrenamiento especializado, incluyendo el aprendizaje de idiomas, pero además deberá comprender el contexto en profundidad. La comunidad de la inteligencia asimismo va a necesitar preparar carreras profesionales donde la distinción entre análisis y obtención de datos será irrelevante, especialmente en el ámbito del ciberespacio. Hacerán falta equipos que cubran una amplia variedad de habilidades para tratar con problemas complejos, por lo que persistirá un cierto grado de especialización individual.

9. CONCLUSIONES

La inteligencia es clave para alcanzar y mantener la superioridad en el ciberespacio. Sin embargo, la comunidad de la inteligencia se enfrenta a retos muy diversos, como hasta dónde puede llegar para operar en el ciberespacio. En las organizaciones se acaparan datos que luego no se pueden procesar. A la vez, existen fuertes obstáculos a la hora de compartir información e inteligencia dentro y fuera de la misma entidad. A esto hay que sumar la carencia de un léxico común y la ausencia de estándares para la formación del personal.

La ciberinteligencia no solo es aplicable a nivel táctico o de red, sino también a nivel operativo y estratégico. Hace falta un enfoque proactivo, en lugar de meramente reactivo. La inteligencia puede contribuir con valiosas aportaciones para descubrir la cadena de ejecución de los ciberataques. Un entorno tan dinámico como el ciberespacio requiere una visión integral para entender las amenazas y el contexto en que se desarrollan.

Actualmente, el principal problema de la comunidad de ciberinteligencia es la brecha de comunicación entre técnicos y no técnicos. Esa falta de entendimiento conlleva ineficiencias y pérdidas de tiempo, porque cada uno tiende a moverse en la zona que le resulta más cómoda. Una parte no sabe explicar lo que puede ofrecer y la otra tampoco sabe cómo pedir lo que necesita. Si lo ciber es transversal, será necesario tomar medidas para evitar que barreras mentales lastren la labor de la inteligencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Australian Government. (2009). *Cyber Security Strategy*. Commonwealth of Australia.
- Cabinet Office. (2011). *The UK Cyber Security Strategy: Protecting and promoting the UK in a digital world*. Crown, United Kingdom.
- Crane, David M. (2002). Fourth Dimensional Intelligence: Thoughts on Espionage, Law, and Cyberspace. *International Law Studies*, 76, 311-321.
- Eom, Jung-Ho, Kim, Nam-Uk, Kim, Sung-Hwan y Chung, Tai-Myoung. (2012). Cyber Military Strategy for Cyberspace Superiority in Cyber warfare. En *2012 International Conference on Cyber Security, Cyber Warfare and Digital Forensic (CyberSec)*, IEEE (295-299).
- Farnham, Greg y Leune, Kees. (2013). Tools and Standards for Cyber Threat Intelligence Projects. SANS Institute. Extraído el 5 de octubre de 2015 de <https://www.sans.org/reading-room/whitepapers/warfare/tools-standards-cyber-threat-intelligence-projects-34375>
- Gobierno de España. (2013). *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*. Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional.
- Government of Canada. (2010). *Canada's Cyber Security Strategy: For a stronger and more prosperous Canada*. Her Majesty the Queen in Right of Canada.
- Hutchins, Eric M., Clopperty, Michael J. y Amin, Rohan M. (2011). Intelligence-Driven Computer Network Defense Informed by Analysis of Adversary Campaigns and Intrusion Kill Chains. 6th Annual International Conference on Information Warfare and Security, Washington, DC, 2011. Extraído el 5 de octubre de 2015 de <http://www.lockheedmartin.com/content/dam/lockheed/data/corporate/documents/LM-White-Paper-Intel-Driven-Defense.pdf>

INSA. (2011). *Cyber Intelligence: Setting the landscape for an emerging discipline*. Arlington: Intelligence and National Security Alliance (INSA).

INSA. (2013). *Operational Levels of Cyber Intelligence*. Arlington: Intelligence and National Security Alliance (INSA).

INSA. (2014, marzo). *Strategic Cyber Intelligence*. Arlington: Intelligence and National Security Alliance (INSA).

INSA. (2014, octubre). *Operational Cyber Intelligence*. Arlington: Intelligence and National Security Alliance (INSA).

Kornmaier, Andreas y Jaouën, Fabrice. (2014). Beyond technical data - a more comprehensive Situational Awareness fed by available Intelligence Information. En P. Brangetto, P., Maybaum, M. y Stinissen, J. (Eds.), *2014 6th International Conference on Cyber Conflict* (pp. 139-154). Tallinn, Estonia: NATO CCD COE Publications.

Ludwick, Melissa, McAllister, Jay, Mellinger, Andrew O., Ambrose Sereno, Kathryn. (2013). *Cyber Intelligence Tradecraft Project: Summary of Key Findings*. Software Engineering Institute (SEI), Carnegie Mellon University. Extraído el 5 de octubre de 2015 de <http://resources.sei.cmu.edu/library/asset-view.cfm?assetID=40201>

Office of the Director of National Intelligence USA. (2009). *Quadrennial Intelligence Community Review (QICR) Final Report*. Extraído el 9 de diciembre de 2014 de <http://www.documentcloud.org/documents/1283939-qicr-final-report-2009.html>

Ponemon Institute LLC. (2015, febrero). *Intelligence Driven Cyber Defense*. Extraído el 7 de octubre de 2015 de <http://cyber.lockheedmartin.com/intelligence-driven-cyber-defense-survey-results>

Raymond, David, Conti, Gregory, Cross, Tom y Nowatkowski, Michael. (2014). Key Terrain in Cyberspace: Seeking the High Ground; En Brangetto, P., Maybaum, M. Stinissen, J. (Eds.), *6th International Conference on Cyber Conflict*. Tallinn: NATO CCD COE Publications, 287-300.

Fecha de recepción: 30/12/2015. Fecha de aceptación: 20/06/2016

RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA DERIVADA DEL DELITO DEL ESTADO

J. LEANDRO MARTINEZ-CARDOS RUIZ

LETRADO MAYOR DEL CONSEJO DE ESTADO

RESUMEN

Este artículo habla de la responsabilidad civil subsidiaria, derivada del delito de Estado, haciendo un recorrido por su evolución histórica. En esta evolución, hace especial hincapié en el procedimiento de declaración subsidiaria del Estado en el Código de Justicia Militar de 1945 y también en el Código Penal Militar de 1985. Asimismo incide en los requisitos para la declaración de la responsabilidad subsidiaria del Estado en el régimen jurídico vigente, en el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad subsidiaria del Estado y en la Compatibilidad de las indemnizaciones y resarcimientos.

Palabras clave: responsabilidad civil subsidiaria, resarcimiento, expediente administrativo, Consejo de Estado.

ABSTRACT

This article deals with residual civil liability derived from crimes of State, explaining its historical evolution. This essay highlights the State's residual declaratoin procedure included in the 1945 Military Justice Code (Código de Justicia Militar) as well as in the 1985 Military Criminal Code (Código Penal Militar). It also focuses on the requirements needed for the declaration of the State's residual liability within current legislation, on the existing procedure to give effect to the State's residual liability and the Compatibility of compensations and damages.

Keywords: residual civil liability, compensation, administrative record, Council of State.

1. El artículo 121 del Código Penal establece que:

“El Estado, la Comunidad Autónoma, la provincia, la isla, el municipio y los demás entes públicos, según los casos, responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando estos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo, y sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria.

Si se exigiera en el proceso penal la responsabilidad civil de la autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos, la pretensión deberá dirigirse simultáneamente contra la Administración o ente público presuntamente responsable civil subsidiario.”

Este precepto es el resultado de una larga evolución legislativa en materia de responsabilidad del Estado. No procede analizar aquí minuciosamente dicha evolución, pero resulta conveniente hacer una sucinta y apretada síntesis de la misma.

Hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1936 se negaba la posibilidad de declarar la responsabilidad civil subsidiaria del Estado en el caso de delitos cometidos por los funcionarios, según la opinión doctrinal y jurisprudencial mayoritaria. Ello era resultado de una interpretación estricta del entonces vigente artículo 1903 del Código Civil. El precepto ceñía la posible responsabilidad del Estado a que este actuara mediante agente especial; esto es, mediante agente nombrado específicamente para una actuación y no mediante cualquier funcionario ordinariamente nombrado. Se hacía inviable que la Administración respondiera de los daños causados por sus empleados¹.

No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1936 declaró la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones y que había sido declarado insolvente. En dicho pronunciamiento, se hizo uso del artículo 22 del Código Penal de 1932, correlato del actual y con el mismo texto, y de una interpretación amplia de los artículos 1902 y 1903 del Código Civil.

A partir de la promulgación de la Ley de Régimen Local de 1935, y teniendo como hitos la Ley de Bases de Régimen Local de 31 de julio de 1945 y el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, la responsabilidad del Estado fue progresivamente afirmándose hasta llegarse a la promulgación de las Leyes de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957. Sabido es que el artículo 40 de este último texto legal disponía:

“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por la Administración Pública de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contencioso-administrativa”.

Desde 1954-1956, el ordenamiento presentaba como vigentes formalmente diversos preceptos atinentes a la responsabilidad estatal. De una parte, el transcrito artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y el 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, prácticamente idéntico a aquel; de otro lado, el artículo 22 del Código Penal que preveía que “toda persona responsable criminalmente de un delito o falta, lo es también civilmente” y su correlativo 202 del Código de Justicia Militar de 1945, a más del 206 del mismo Cuerpo legal que disponía que “cuando la responsabilidad civil declarada no pudiera hacerse efectiva por insolvencia del culpable o culpables, pertenecientes a cualquiera de los Ejércitos, y el delito o falta de que se deriva aquella lo hubieren cometido en ocasión de ejecutar un acto de servicio reglamentariamente ordenado, el Tribunal o Autoridad Judicial que conociera del procedimiento podrá acordar dentro del mismo, si lo estima justo, que se exija la responsabilidad subsidiaria del Ejército respectivo en todo o parte de la civil impuesta, mediante la tramitación que establece el artículo 1.062. Si recayere acuerdo de indemnización o pago se hará efectivo por el Ministerio militar respectivo con cargo a su presupuesto”.

La diversidad de preceptos y de sus contenidos suscitó la cuestión de la pervivencia de los artículos 22 del Código Penal y 202 y 206 del Código de Justicia

1 Hasta tal punto que, con cierto dejo humorístico, al agente contemplado en el entonces vigente artículo 1903 del Código Civil se le denominaba “agente inencontrable”.

Militar de 1945 tras la promulgación de las Leyes de 1954 y 1957. Dos fueron las soluciones sostenidas por la doctrina, a saber:

- Una, defendida ocasionalmente por el Consejo de Estado en Dictamen de 11 de abril de 1962 y por un sector de la doctrina, estimaba que los artículos 22 del Código Penal y 206 del Código de Justicia Militar de 1945 habían quedado derogados o vacíos de contenido tras la promulgación de las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Expropiación Forzosa. En consecuencia, la Administración Pública respondía directamente de los daños causados por sus agentes tanto cuando el comportamiento de éstos era delictivo y así se declarara en la correspondiente sentencia, como cuando no lo era.
 - Otra, afirmada de forma reiterada por el Consejo de Estado y por la mayor parte de los autores, entendía que subsistían dos regímenes jurídicos distintos. En el orden administrativo, la responsabilidad de la Administración Pública era directa de acuerdo con los artículos 121 y 40 de las Leyes de Expropiación Forzosa y Régimen Jurídico de la Administración del Estado, respectivamente; en el orden penal, y respecto a la responsabilidad derivada de un delito o falta cometida por sus agentes, no era directa, sino subsidiaria, de acuerdo con los artículos 22 del Código Penal y 206 del Código castrense.
2. Como se ha expresado, el artículo 206 del Código de Justicia Militar preveía la posibilidad de declarar la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso de delitos cometidos por militares, declarados insolventes, con ocasión de ejecutar un acto de servicio reglamentariamente ordenado.

Los requisitos que se exigían para hacer efectiva la responsabilidad de la Administración Pública eran pues los siguientes: a) la declaración de responsabilidad civil del que lo era penalmente, contenida en la sentencia o en el Decreto auditado de aprobación de la misma; b) la comisión del delito o la falta con ocasión de ejecutar un acto reglamentariamente ordenado; es decir, se precisaba que se tratara de un acto de servicio y, además, que existiere una orden para ejecutarlo; c) el acuerdo del Tribunal o Autoridad Judicial de exigir la responsabilidad subsidiaria del Ejército, “si lo estimaba justo”; d) y la incoación de una pieza separada para hacerla efectiva.

La jurisprudencia del Consejo Supremo de Justicia Militar exigía inicialmente, para considerar pertinente, la declaración de responsabilidad subsidiaria, la “*indigencia, desamparo y penuria notoria del perjudicado*”; posteriormente, flexibilizó su interpretación.

No suscitaban problema alguno los casos en los que existía un pronunciamiento expreso, positivo o negativo, en la sentencia. Lo planteaban, sin embargo, los supuestos en los que el proceso penal se ultimaba bien mediante sentencia absolutoria, bien mediante sentencia condenatoria en la que no se contenía pronunciamiento expreso sobre la cuestión. En los casos de sentencia absolutoria, se estimó que el Estado no quedaba exonerado de asumir las responsabilidades civiles. El lesionado o sus causahabientes debían ejercer la acción civil derivada del delito bajo una forma de instrumentación administrativa. En tal sentido se pronunció el Consejo de Estado (dictamen de 11 de abril de 1962).

En los casos de falta de pronunciamiento expreso sobre la procedencia o no de la responsabilidad subsidiaria del Estado contenido en la sentencia, se concluyó que también la Administración debía responder. Dicha conclusión se alcanzó a la vista del tenor del artículo 206 del Código de Justicia Militar, que no instauraba una responsabilidad subsidiaria general y preceptiva, sino que hacía posible su declaración cuando mediaban razones de justicia que se producían por el manifiesto desamparo en que quedaban los perjudicados si el condenado, al ser insolvente, no podía reparar el daño. En todo caso, si se omitía todo pronunciamiento en la sentencia penal sobre el extremo, el lesionado podía solicitar la indemnización al amparo del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado si concurrían los requisitos exigidos por este para hacerlo (*Dictamen de 27 de mayo de 1981*).

3. El Código Penal de 1985 –y respecto de los delitos militares- estableció que “El Estado es responsable civil subsidiario por los delitos que hubieren cometido los militares con ocasión de ejecutar un acto de servicio, apreciado como tal en la sentencia”.

El mencionado precepto legal comportó una marcha atrás respecto de la interpretación que se hacía del artículo 206 del Código de Justicia Militar. Se entendió que se exigía un pronunciamiento expreso sobre la pertinencia de la responsabilidad del Estado, de tal suerte que, a falta de ella, no entraba en juego.

4. El Código Penal Militar de 2015 elude la cuestión. Configurado por primera vez como una norma especial en el pleno sentido, remite en todo al Código Penal Común. Así las cosas, el régimen aplicable a la responsabilidad civil derivada de delito contenido en este último cuerpo legal resulta de aplicación para todos los delitos cometidos por los funcionarios, tanto si aquellos son delitos militares como si lo son comunes.

El fundamento de la responsabilidad civil subsidiaria está en el principio de que quien obtiene beneficios del servicio debe asumir los daños, ya sea con base en la moderna concepción de la creación del riesgo, de acuerdo con los postulados sociales de nuestra época, ya con base en la aplicación de los principios de culpa *in vigilando o in eligendo*.

Esta responsabilidad civil subsidiaria es de naturaleza objetiva. Sus requisitos son: a) que se haya cometido un delito de los tipificados bien en el Código Penal Común, bien en el Código Penal Militar; b) que el delito sea cometido por un funcionario; c) que el delito se hubiere cometido con ocasión de ejecutar un acto de servicio, es decir, en el ejercicio de sus cargos o funciones, siempre que sean consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados; d) que el acto de servicio sea apreciado en la propia sentencia, que ha de ser firme y e) que la responsabilidad subsidiaria del Estado sea declarada expresamente.

El régimen jurídico que establece sigue siendo regresivo respecto del que se derivaba de la aplicación del Código de Justicia Militar de 1945, por cuanto es precisa una declaración expresa de responsabilidad subsidiaria del Estado para que esta exista. El silencio de la sentencia sobre la cuestión no habilita para afirmarla.

5. Declarada la responsabilidad subsidiaria del Estado por un delito cometido por un funcionario público, se suscitan diversas cuestiones de interés, que se examinan sucintamente.

- ¿Cuándo procede comunicar al Ministerio correspondiente la sentencia dictada declarando la responsabilidad subsidiaria del Estado?. Debe hacerse en todo caso. Tal obligación encuentra su fundamento además en el artículo 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece que “las diligencias de ordenación, providencias, autos y sentencias se notificarán a todos los que sean parte en pleito o la causa, y también a quienes se refieran o puedan parar perjuicios...”. La comunicación por parte del órgano sentenciador se hará por conducto del Servicio Jurídico del Estado. Pese al tenor del precepto, la comunicación no comporta que deba necesariamente llevarse a efecto la ejecución de la responsabilidad civil subsidiaria declarada.
- La responsabilidad del Estado debe hacerse efectiva cuando el condenado haya sido declarado insolvente.

No procede llevar a efecto el pronunciamiento judicial declarando la responsabilidad civil subsidiaria del condenado en el caso de que este sea solvente. Por solvencia ha de entenderse posibilidad real de afrontar el pago de las indemnizaciones debidas a las víctimas. Es decir, se trata de un concepto funcional, de tal suerte que es insolvente quien, no obstante percibir un sueldo o tener unas rentas, no puede satisfacer de forma ordinaria y en un plazo razonable las cantidades adeudadas. Por consiguiente, resulta perturbador la falta de declaración de insolvencia en el caso de funcionarios que perciben ingresos pero son a todas luces insuficientes para pagar las compensaciones establecidas².

En el caso de existencia de un contrato de seguro de responsabilidad civil suscrito por la Administración como tomadora y cuyos beneficiarios sean sus agentes, funcionarios o empleados, la comunicación al Ministerio por parte del Tribunal de la sentencia en la que se declara dicha responsabilidad subsidiaria es bastante para que aquél se dirija a la entidad aseguradora a fin de que haga efectiva la cantidad determinada en el pronunciamiento jurisdiccional, sin necesidad de tramitar expediente administrativo alguno.

El perjudicado y sus herederos tienen *acción directa contra la entidad aseguradora* para obtener el resarcimiento, con base en el artículo 76 de la Ley del Contrato de Seguro de 8 de octubre de 1980. Habida cuenta que, pese a la existencia de dicha acción directa, el contrato de seguro no pierde su naturaleza privada, los límites de la obligación del asegurador alcanzan al tercero que la ejerce.

2 Son absurdas las situaciones que se producen en ocasiones en las que funcionarios, perceptores de unas ínfimas rentas y salarios, son declarados solventes a los efectos del pago de astronómicas cifras fijadas en concepto de responsabilidad civil por los tribunales civiles y militares. En tales casos, a los funcionarios se les condena a vivir en la miseria durante decenas de años -y hasta su fallecimiento- y las víctimas o sus beneficiarios, por su parte, no ven satisfecho su interés de reparación del daño sufrido. En estos casos, la razón debe prevalecer y debe declararse la insolvencia de los condenados a fin de que el Estado abone la cantidad fijada en concepto de indemnización tanto en beneficio de las víctimas, que podrán cobrar en breve tiempo y de una vez, sin esperar decenios, como del obligado a pagar, quien no se verá abocado a una existencia paupérrima.

- ¿Puede la Administración incumplir la sentencia en la que se acuerda la responsabilidad subsidiaria del Estado? La Administración goza del privilegio excepcionalísimo de poder solicitar la suspensión de la ejecución de las sentencias dictadas por el orden contencioso-administrativo. Ahora bien, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende no solo la facultad del interesado a acceder a los tribunales y a obtener una resolución de fondo sino también el derecho a que el fallo se cumpla. La facultad de suspender la ejecución de las sentencias es excepcional y debe estar consagrada en un texto con rango legal. En el caso considerado no existe precepto legal alguno que contemple la posibilidad de inexecutar la sentencia condenatoria y es claro que el artículo 105, referido a las sentencias contencioso-administrativas, resulta inaplicable. Por ello, ha de estimarse que la Administración debe cumplir lo ordenado en la sentencia, sin que pueda dejar de hacerlo invocando el artículo 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Tampoco resulta de aplicación el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que permite a la Administración expropiar los derechos reconocidos en cualquier sentencia. La expropiación comporta ineluctablemente una subrogación real de un derecho por una indemnización. Dicha subrogación resulta impertinente cuando lo que se pretende sustituir es una indemnización por otra.

- Procede hacer efectivo el pronunciamiento judicial en el caso de que, ora el condenado resulte insolvente y así esté declarado por el órgano judicial, ora no exista mecanismo asegurador que cubra el pago de las indemnizaciones. Debe analizarse entonces el procedimiento que ha de seguirse para ello.

Dos son las respuestas que pueden darse a la cuestión, a saber: estimar que solo es preciso tramitar un expediente administrativo cuyo objeto sea la aprobación del correspondiente gasto y la ordenación de su pago; o considerar que es pertinente la instrucción de un expediente en el que se aprecien, además de las cuestiones financieras, la procedencia o improcedencia de la indemnización a abonar.

En el caso de que se opte por la segunda de las opciones citadas, la cuestión aboca a determinar si dicho procedimiento es, bien el general previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, bien el especial tendente a determinar la responsabilidad de la Administración del Estado.

La Administración Pública debe instruir un procedimiento administrativo cuyos trámites serán los establecidos para los procedimientos de determinación de la responsabilidad patrimonial. En consecuencia, el procedimiento a seguir no es uno de los previstos estrictamente para la gestión financiera de la Administración Pública. El expediente a instruir no tiene como objeto único la adopción de las resoluciones de orden de gasto y de pago precisas para hacer efectivas las indemnizaciones debidas.

La ejecución de una sentencia declarativa de la responsabilidad subsidiaria de la Administración exige la incoación de un expediente administrativo en el que ha de calificarse externa o formalmente la resolución judicial y ha de comprobarse la concurrencia de determinados presupuestos, requisitos y

condiciones. En el procedimiento, ni se enjuicia la corrección o incorrección del pronunciamiento jurisdiccional ni se valora su fondo. Se verifica la formalidad externa de la resolución; se comprueba que se ha hecho el requerimiento de pago al condenado; que este ha sido declarado insolvente y que la resolución judicial ha sido comunicada a la Administración en debida manera.

El objeto del procedimiento es calificar la ejecutoria desde la perspectiva del procedimiento administrativo. Dicha calificación exige la instrucción de un expediente administrativo. Ha de seguir los trámites previstos para los procedimientos de determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que adquieren perfiles propios y específicos cuando son aplicados al caso que se analiza.

Los perfiles propios y específicos son consecuencia de que en dicho procedimiento no es posible entrar en el análisis y examen de los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. La decisión judicial, firme y ejecutable, debe ser atendida por la Administración Pública sin considerar si concurren dichos requisitos. La sentencia ha declarado, aunque con carácter subsidiario, la responsabilidad del Estado y ello constituye un dato objetivo e incuestionable para la Administración Pública.

En consecuencia, la resolución que ultime el procedimiento y los informes y propuestas que en el mismo se evacuen han de omitir todo pronunciamiento sobre la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, porque esa responsabilidad ya ha sido declarada por el órgano judicial.

La consecuencia práctica y más importante que se deduce, que el procedimiento a seguir sea el de determinación y exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es el de la efectividad. En efecto, determinado el importe en la sentencia y acordada su ejecución mediante el correspondiente procedimiento administrativo, el hecho de que se haya seguido el contemplado para la fijación de las indemnizaciones en concepto de responsabilidad patrimonial comporta que las mismas puedan hacerse efectivas con cargo a las partidas presupuestarias previstas para afrontar el abono de las cantidades que traen causa del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Y ello no es cuestión baladí, por cuanto dichas partidas presupuestarias son créditos automáticamente ampliables; la Administración no podrá pues justificar la inejecución de la sentencia amparándose en la falta de consignación presupuestaria.

- El procedimiento se iniciará bien de oficio, bien a instancia de parte. No suscita duda alguna la posibilidad de iniciar el procedimiento de oficio, a la vista del tenor del artículo 142.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. La iniciación de oficio se acordará por el órgano competente a la vista del requerimiento de pago hecho por el Juez o Tribunal penal a la Administración declarada responsable civil subsidiaria, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia.

La iniciación del procedimiento deberá notificarse al interesado, esto es, al que ha de percibir la indemnización y se comunicará al órgano judicial sentenciador.

La comunicación viene justificada e impuesta por la intervención de la Administración. A los juzgados y tribunales corresponde la función de ejecutar lo juzgado, conforme al artículo 117 de la Constitución. Al adoptar el Ministerio competente las medidas precisas para hacer efectiva la responsabilidad, no está asumiendo la función de “ejecutar lo juzgado”, que corresponde al poder judicial, sino que actúa como un instrumento de este, razón por la cual es preciso comunicar el inicio del procedimiento.

- ¿Existe obligación por parte de la Administración de iniciar de oficio el procedimiento cuando es requerido de pago? A la vista del tenor del artículo 142.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, y del artículo 5.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, que disponen que “los procedimientos... se iniciarán”, debe concluirse que la iniciación de oficio no es una facultad de la Administración sino que constituye una auténtica obligación.

Cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, la obligación de incoar el procedimiento administrativo se ve, además, reforzada por el hecho de tratarse de ejecutar una sentencia cuyo cumplimiento es ineluctable para la Administración.

El procedimiento también se podrá iniciar a instancia de parte, en concreto, de los interesados. Estos son los particulares con derecho a percibir la indemnización. ¿Puede iniciarse el procedimiento a instancia de los condenados al pago y declarados insolventes?. Entiendo que no pues no ostentan la condición de interesados en el procedimiento. La solicitud de los condenados al pago, hecha a la Administración para que lo inicie, ha de estimarse como denuncia y, por tanto, no es obligatoriamente atendible.

- El contenido del expediente instruido para hacer efectiva la responsabilidad subsidiaria del Estado viene determinado por su objeto y en el mismo deben practicarse todas las actuaciones tendentes a comprobar la concurrencia de las circunstancias antes expresadas (regularidad externa o formal de la resolución judicial; requerimiento de pago al condenado; declaración de insolvencia de este y comunicación correcta); en especial debe figurar el requerimiento de pago hecho por el juez o tribunal penal a la Administración declarada responsable civil subsidiaria, comprobándose que la liquidación ha devenido firme, y debe concederse audiencia al interesado antes de formular la propuesta de resolución, sobre todo para que muestre su conformidad con la liquidación de intereses.

6. Debe analizarse también la cuestión de si, declarada la responsabilidad subsidiaria del Estado, puede el lesionado, vinculado con la Administración Pública por una relación especial, utilizar los mecanismos especiales de resarcimiento.

El lesionado y beneficiario de la indemnización acordada en la correspondiente sentencia penal puede ser también funcionario. En estos casos, el beneficiario

puede hacer valer ante la Administración Pública, y mediante el procedimiento específico ad hoc que esté previsto, su derecho a resarcimiento si el daño que sufrió con ocasión de la ejecución del delito o falta cometido lo fue durante el servicio o en atención a su condición de funcionario público. Así lo ha entendido el Consejo de Estado en diversas ocasiones.

Cabe interrogarse si procede hacer efectiva la responsabilidad civil subsidiaria del Estado cuando el lesionado ya ha visto satisfecho su interés por otra vía.

Es frecuente que el juez o tribunal que ha dictado una sentencia decretando la responsabilidad subsidiaria del Estado solicite su ejecución cuando el lesionado, funcionario, ya ha obtenido el resarcimiento por otra vía específica que tiene a su disposición. Piénsese en los supuestos en los que el lesionado procede a solicitar el abono de los daños al amparo de sus mecanismos propios de resarcimiento, abonando la Administración su importe por esta vía, de tal suerte que, cuando el requerimiento de pago hecho por el Tribunal se produce, el abono ya se ha hecho.

En tales casos, la Administración no puede sin más proceder a la inejecución de la sentencia. Tampoco puede dar cumplimiento a lo acordado, pues ello daría lugar a un enriquecimiento injusto del lesionado. Por ello, debe notificarlo al Tribunal, exponiendo que el interés del lesionado ha quedado satisfecho a fin de que por el juzgador se acuerde lo pertinente, para evitar la duplicidad de indemnizaciones a que se refiere el artículo 121 del Código Penal.

En el supuesto de que el requerimiento de pago se produjere cuando el procedimiento incoado, al amparo de la legislación específica, no estuviere ultimado habrá de suspenderse su tramitación y archivarse, iniciándose el que proceda para dar cumplimiento a la sentencia, pues este ha de estimarse preferente.

La efectividad de la responsabilidad subsidiaria del Estado mediante el procedimiento previsto en el Reglamento de las Administraciones Públicas para la determinación de la responsabilidad patrimonial no comporta que el abono de las indemnizaciones por tal concepto impida la percepción de las pensiones extraordinarias que pudieran corresponder al lesionado o a sus causahabientes.

Existen casos en los que, con independencia de lo dispuesto en la sentencia, la Administración dicta resolución declarando que el fallecimiento de la víctima del delito o falta se produjo en acto de servicio, a los efectos de la legislación reguladora de las Clases pasivas. Ello tiene como consecuencia que los causahabientes tienen derecho a percibir una pensión.

El reconocimiento y la percepción de una pensión, en cuanto supone que el Estado, de modo directo e inmediato, asume los resultados lesivos de una actuación imputable a él, motiva que resulte inaplicable el artículo 139 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, a los efectos de obtener una indemnización por los mismos hechos. Así lo ha declarado de forma reiterada el Consejo de Estado. En otros términos, no es compatible la indemnización derivada de la aplicación del artículo 139 de la Ley 30/92 con la pensión extraordinaria que pudiere corresponder al lesionado o sus causahabientes.

Este criterio no es sin embargo aplicable a las indemnizaciones que traen causa de las sentencias penales, aunque para hacerlas efectivas, la Administración invoque el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y observe el procedimiento previsto en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo. La aplicación del referido precepto y de los citados procedimientos no comporta la transformación de la naturaleza de la indemnización y, en consecuencia, su abono es compatible con el reconocimiento de la correspondiente pensión.

Finalmente, es de resaltar que no hay duplicidad de indemnizaciones cuando el lesionado ha percibido cantidades a título de resarcimiento –que no de indemnización- por daños personales. En efecto, en aquellos casos en que se le han abonado cantidades en este último concepto (por terrorismo, por aplicación de la ley de 26 de diciembre de 1984, etc.), al no constituir técnicamente indemnizaciones y regir en nuestro derecho el principio de inconmensurabilidad de las lesiones personales, estas son compatibles con las señaladas en concepto de responsabilidad civil. No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando se trata de resarcimiento de daños materiales, habida cuenta la vigencia del principio de subrogación real que impide a su titular enriquecerse mediante el cobro de cantidades diversas.

Fecha de recepción: 04/06/2016. Fecha de aceptación: 20/06/2016

LA SUSCEPTIBILIDAD DE LA MEMORIA DE UN TESTIGO

JOSÉ MANUEL PETISCO RODRÍGUEZ

CTE. JEFE DEL DEPARTAMENTO DE FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LA ESCUELA MILITAR DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN (EMCE)

RESUMEN

Cientos de estudios científicos, realizados sobre todo en los últimos 30 años, han puesto de manifiesto que la memoria humana puede cometer errores y cómo en la identificación de testigos oculares la memoria puede verse afectada por una gran variedad de factores. En este artículo se analizan los principales mecanismos de la memoria y del olvido, se aborda la problemática de las declaraciones de los testigos oculares y su fiabilidad y se presentan múltiples estudios, que ponen de manifiesto la susceptibilidad de la memoria para generar falsos recuerdos o para manipular a un individuo en cuanto a su intención de compra y de consumo. También se detallan cómo afectan al recuerdo las situaciones de tensión y violencia o la presencia de un arma en la escena observada. Se analizan los factores a tener en cuenta para que las ruedas de identificación de sospechosos sean más precisas y para no contaminar la declaración de un testigo en la toma de datos iniciales. Por último, se detallan las aportaciones de algunos investigadores sobre cómo nuestra memoria completa la información que le falta.

Palabras clave: Errores de memoria, falsos recuerdos, testigos oculares, rueda de identificación, toma de declaración

ABSTRACT

Hundreds of scientific studies, which have been conducted mainly in the last 30 years, have shown that human memory can make mistakes and can be affected by a variety of factors, such as can occur in eyewitness identification. In this article the main mechanisms of memory and forgetting are analyzed as well as the difficulties inherent in providing eyewitness statements and their reliability. Moreover, there are presented multiple studies that demonstrate the susceptibility of memory to the generation of false recollections or to the manipulations of individuals regarding their attitudes towards purchase and consumption. The effects on memory of situational factors such as tension and violence -as well as the presence or not of weapons- are also studied. There are analysed those factors which should be considered in the suspect identification line-up process and in the reliable taking of statements from a witness. Finally, there are presented the contributions of some researchers regarding how memory is capable of filling in information when such is incomplete or missing.

Keywords: Memory errors, false recollections, eyewitness, line-up, taking statements

1. LOS MECANISMOS DE LA MEMORIA

A diario nuestro cerebro registra miles de imágenes, formas, texturas, colores, sonidos, gustos, olores y un sinnúmero de información. Algunas de esas informaciones permanecen en nuestro cerebro algunos segundos y otras durante años.

Tener memoria nos posibilita para codificar, almacenar y recuperar información. Sin ella no seríamos capaces de expresar nuestras intenciones, seríamos incapaces de ver, pensar, oír o hablar; seríamos vegetales desde el punto de vista intelectual. Sin embargo hay personas de las que se dice que han perdido la memoria y mantienen la capacidad para hablar, percibir o pensar. Ello es debido a que la memoria no es una simple función unitaria, sino que más bien consiste en una serie de sistemas complejos interconectados y con propósitos diferentes. La memoria es algo complejo, difícil de describir y de conceptualizar, por ello existen distintos modelos a la hora de explicar su organización y funcionamiento. De todos ellos, el más difundido es el estructural (centrado en los almacenes de memoria), complementado con posterioridad por el modelo de la memoria de trabajo, que amplía parte del modelo estructural.

El modelo estructural, ideado por Atkinson y Shiffrin (1968), considera que la memoria se organiza a través de tres “almacenes” diferentes, por lo que podría hablarse de tres tipos de memoria diferentes: memoria sensorial, memoria a corto plazo y memoria a largo plazo. Supone que estos almacenes trabajan de forma secuencial, pasando la información de uno a otro desde su captación hasta su almacenamiento más permanente.

1.1. MEMORIA SENSORIAL

La memoria sensorial es la encargada de registrar las sensaciones percibidas a través de los sentidos. Posee una gran capacidad para procesar a la vez cantidades ingentes de información, aunque por un periodo muy breve de tiempo. Convencionalmente se habla de la existencia de almacenes de información provenientes de los diferentes sentidos y que posibilitan que la duración de la estimulación se prolongue, lo que facilita su procesamiento en la denominada memoria operativa.

La memoria visual o icónica dispondría de un sistema de almacenamiento y recuperación (almacén icónico) encargado de mantener una percepción visual isomórfica de la realidad (con la misma estructura) de hasta nueve elementos, por un intervalo de tiempo muy breve (unos 250 milisegundos), transfiriéndose a la memoria operativa solo aquellos a los que el individuo presta atención. Gracias a ella somos capaces de ver una película como una secuencia continua de movimiento ininterrumpido y no como una serie de fotografías fijas, separadas por breves intervalos de oscuridad.

La memoria sensorial auditiva o ecoica parece ser más duradera que la visual, manteniendo almacenados los estímulos auditivos, al menos tres segundos, hasta que el receptor ha recibido la información suficiente para poderla procesar definitivamente en la memoria operativa o de trabajo. Gracias a ella podemos apreciar con precisión la diferencia de tiempo que existe en llegar el mismo sonido a ambos oídos, lo que posibilita que localicemos la procedencia de dicho sonido, de forma análoga a como un sonar localiza la posición de un buque.

1.2. MEMORIA A CORTO PLAZO

Es la responsable del almacenamiento temporal de información a fin de realizar alguna tarea subsidiaria, como la comprensión de un texto o en el cálculo de una operación aritmética. Así, el comprender el significado de una frase requiere recordar el comienzo de la misma hasta haber leído el final o el hacer una pequeña multiplicación requiere recordar los números para hacer las correspondientes operaciones mentales. Sucede que, una vez realizadas esas tareas, ya no se necesita la información almacenada.

Parece ser que la información almacenada en la memoria a corto plazo es más duradera que la almacenada en las memorias sensoriales, estando limitada, si no se produce repaso, a unos siete o nueve elementos durante 10 segundos.

También se sabe que este tipo de memoria se ve afectada por los efectos de “primacía” (elementos presentados al principio) y “recencia” (elementos presentados al final).

1.3. MEMORIA A LARGO PLAZO

En ella se almacena información durante períodos considerables de tiempo. Dispone de una capacidad desconocida, existiendo autores que defienden que la información almacenada en esta memoria nunca desaparece y lo que sucede es que esta se va haciendo menos accesible. La memoria a largo plazo, a su vez, puede ser de dos tipos (Tulving, 1972): la memoria episódica, responsable del recuerdo de acontecimientos y hechos concretos, y la memoria semántica, referida esencialmente al conocimiento del mundo. El recuerdo de lo que hemos comido hoy sería un ejemplo de memoria episódica y conocer cuál es la capital de Italia, o la fórmula química del agua, serían ejemplos de la memoria semántica. Está claro que en el caso de los testigos oculares la memoria episódica adquiere una especial relevancia, ya que es el tipo de memoria más utilizada durante las declaraciones.

A este modelo dual, otros autores añaden una memoria perceptiva a largo plazo, responsable del recuerdo de experiencias sensoriales no verbalizables (gustos, olores, sonidos). También hay autores que diferencian entre memoria declarativa y procedimental. La declarativa sería en la que se almacena información sobre hechos y la procedimental en la que se almacena información basada en procedimientos y estrategias que nos permiten interactuar con el medio.

2. LOS MECANISMOS DE OLVIDO

El olvido es algo natural y necesario, ya que evita que acumulemos excesivos datos inútiles. El olvido puede deberse a diferentes causas, como la caducidad de los datos por el paso del tiempo, problemas de acceso o por la eliminación realizada por nuestro cerebro (fundamentalmente en el caso de informaciones dolorosas, frustrantes, molestas, estresantes o traumáticas).

Daniel Schacter (2003) afirma que el mal funcionamiento de la memoria puede deberse a siete transgresiones fundamentales o “pecados”:

1. Transitoriedad. Se produce una notoria pérdida de información debido al paso del tiempo.

2. Ausencia de conciencia. Hay pérdida de memoria porque en el momento de la codificación hay ausencia de atención. Por ejemplo, cuando no se recuerda donde se dejaron las gafas o las llaves de casa.
3. Bloqueo. Sucede cuando otro recuerdo interfiere con la información que se trata de recordar.
4. Atribución errónea. Sucede cuando una persona atribuye un recuerdo a una fuente errónea. Así por ejemplo un testigo de un asesinato, después de haber visto un programa de televisión, puede erróneamente considerar culpable a alguien a quien vio en dicho programa.
5. Sugestibilidad. Sucede cuando los recuerdos se ven influenciados por agentes externos. De tal forma que una persona que presencia la comisión de un crimen a manos de un hombre pelirrojo, después de haber leído en los periódicos que el crimen fue llevado a cabo por un hombre de pelo castaño, podría recordar después a un hombre de pelo castaño en lugar de pelirrojo.
6. Propensión o sesgo retrospectivo. Cuando el recuerdo se ve influenciado por los sentimientos y la visión actual de una persona. Por eso un adulto satisfecho puede recordar con afecto su niñez, inducido por ese estado positivo cuando el estado de ánimo promedio de su niñez no era precisamente elevado.
7. Persistencia. Se producen fallos de memoria debido a la permanencia de información perturbadora no deseada. Así, desde un error cometido en el trabajo o una experiencia traumática pueden ocasionar fallos en la memoria, en ocasiones con consecuencias importantes.

3. DECLARACIONES DE TESTIGOS OCULARES

Somos conscientes de que la declaración de un testigo ocular puede tener un peso considerable en un juicio. El peso abrumador que se ha otorgado en muchas ocasiones a las declaraciones de los testigos oculares ha llevado a declarar culpables a muchos sospechosos que eran inocentes. Hoy sabemos que nuestra memoria no es perfecta. Todos, en un momento dado, somos susceptibles de olvidar dónde hemos dejado las llaves del coche, qué tomamos para comer el lunes pasado o a dónde nos dijo que se iba nuestra hija. También puede ocurrir que creamos que cierta información la oímos en un determinado medio de comunicación (por ejemplo, en la radio), cuando en realidad dicha información apareció en un medio totalmente diferente (por ejemplo, en un periódico local). Este tipo de errores normalmente resultan triviales, pero ¿qué ocurre cuando se trata de testigos oculares que facilitan cierta información sobre la comisión de un delito, cuando en realidad la información facilitada correspondería a otro lugar o momento?

En un informe sobre la fiabilidad de los testigos oculares (Loftus E. F., 1979) se relata el caso de un director adjunto de unos almacenes de Monroe, en Carolina del Norte, que fue introducido por la fuerza en un coche por dos hombres el 15 de mayo de 1975. Uno de los secuestradores le apuntó con una pistola mientras le decía que permaneciera tendido en la parte posterior del coche. La víctima solo pudo echar un breve vistazo a los rostros de los secuestradores, ya que rápidamente se pusieron unas medias en la cabeza. Los delincuentes le llevaron hasta los almacenes para que

les abriera la caja fuerte, pero este les convenció de que desconocía la combinación, de modo que le quitaron lo que llevaba en la cartera y le dejaron marchar. La víctima testificó que uno de los asaltantes tenía aspecto latino y que su coche era un Dodge Dart blanco del 65. También que uno de sus raptos se parecía a un hombre al que había dado trabajo recientemente en su almacén. A partir de esta información se compuso un retrato robot.

Tres días después la policía detuvo a los hermanos Sawyer mientras viajaban en un Plymouth Valiant blanco, modelo del 65. En el juicio la víctima identificó a los dos sujetos detenidos como los secuestradores y, pese al hecho de que cuatro testigos declararon que uno de los acusados estaba en su casa a la hora del asalto y otros cuatro afirmaron que el otro acusado estaba en un taller gráfico haciendo una visita a su novia, el jurado les consideró culpables. El apoyo y perseverancia de la familia de los Sawyer y la tenacidad de un detective privado y de un productor de televisión interesado en el caso, obtuvo sus frutos. Por eso cuando en 1976 Robert Thomas, detenido en un correccional para jóvenes, admitió ser uno de los asaltantes se reabrió el caso. El tenaz detective descubrió que Thomas había trabajado en aquel almacén poco antes del asalto y que tenía un amigo cuya madre poseía un Dodge Dart del 65. Se entrevistó con algunos miembros del jurado quienes admitieron que, aunque las pruebas no parecían muy concluyentes, se limitaron a votar con la mayoría, ya que estaban cansados. El gobernador de Carolina del Norte no perdonó a los Sawyer hasta que se obtuvo una confesión de Thomas por escrito reconociendo su autoría. Para entonces los hermanos Sawyer habían pasado dos años en la cárcel y escaparon por muy poco a unas sentencias de 28 y 32 años de prisión. Además el proceso para liberarlos le costó a su familia miles de dólares. Todo por aceptar el jurado la palabra de la víctima, que admitía haber visto a los asaltantes muy fugazmente y en contra de las evidencias de ocho testigos.

4. ESTUDIOS SOBRE LOS ERRORES DE MEMORIA

La exactitud de los testimonios de los testigos oculares ha sido objeto de estudio por parte de la psicología. Catell (1895) investigó sobre la exactitud con que sus estudiantes recordaban acontecimientos cotidianos. Así en uno de sus estudios preguntó a los estudiantes sobre el tiempo que había hecho la semana pasada. Primero había nevado y después había mejorado. Pues bien, de las 56 respuestas obtenidas tan solo siete mencionaron la nieve.

No obstante, el interés por el estudio de los errores de memoria se remonta al siglo pasado, acrecentándose significativamente a mediados de la década de los 70. Precisamente los psicólogos Nickerson y Adams (1979) mostraron cómo los sujetos de su experimento, por término medio, recordaban únicamente tres de las ocho características importantes de la cara y cruz de una moneda de un penique e, incluso, cómo situaban con más frecuencia en un lugar erróneo las características recordadas. Otros estudios han demostrado que lo que memorizamos no se limita a lo que experimentamos directamente, sino que incluimos contenidos extraídos de experiencias previas y de expectativas culturales, relacionadas con el evento que se vive (Bransford & Franks, 1971), o han ofrecido evidencia de las debilidades de la memoria y de las formas en que esta puede ser alterada (Loftus E. F., 1975).

Si cuando se describen las características de un objeto familiar, como pueda ser una moneda, se cometen errores, podríamos esperar que es probable que un testigo que presencia un hecho inesperado, como un crimen, también los cometa, ya que no estará en mejor disposición para recordar los detalles del suceso.

4.1. ELIZABETH LOFTUS Y LAS FALSAS MEMORIAS

Hay autores que planean la existencia de falsas memorias diferenciando entre dos tipos distintos: las implantadas y las espontáneas (Reyna & Brainerd, 1978). Las falsas memorias implantadas consistirían en recuerdos originados por la influencia de información externa al sujeto (por ejemplo, por un comentario que nos ha hecho alguien), mientras que las falsas memorias espontáneas consistirían en recuerdos alterados por aspectos internos del individuo, atribuibles al funcionamiento de su propia memoria (por ejemplo, por una deducción).

Sin duda, una de las figuras más prestigiosas en el estudio de las falsas memorias implantadas es la psicóloga estadounidense Elizabeth Loftus, de la Universidad de California. Loftus y sus colaboradores han realizado multitud de investigaciones sobre la susceptibilidad de las personas para generar falsos recuerdos.

Para tratar de demostrar el efecto que puede tener la información engañosa, Loftus, Miller y Burns (1978) llevaron a cabo un curioso experimento. A un total de 1.242 sujetos les mostraron una serie de diapositivas que simulaban un accidente de tráfico. En todas las imágenes aparecía claramente una señal de stop próxima al coche accidentado. Tras ver dichas imágenes los sujetos tenían que responder a un cuestionario sobre lo ocurrido. En una de esas preguntas los experimentadores incorporaban información falsa, en concreto sobre la existencia de una señal de ceda el paso, en lugar de una señal de stop. Por último, a los participantes del experimento se les preguntaba si en las diapositivas que habían visto aparecía una señal de stop o una señal de ceda el paso. Pues bien, resultó que muchos de los sujetos seleccionaron la opción relativa a la señal de ceda el paso, en lugar de la del stop, aun cuando dicha señal estaba presente en todas las diapositivas. De esta manera, llegaron a demostrar que la información suministrada después de un importante acontecimiento puede influir en la memoria de los testigos de dicho evento. Tras repetir en múltiples ocasiones dicho experimento, encontraron que aproximadamente del 15 al 20% de los individuos participantes incorporaban la información falsa.¹

En otra serie de experimentos (Loftus & Pickrell, 1995), a un grupo de individuos se les proporcionaron por escrito tres historias reales sobre algún hecho ocurrido en su infancia. Estas historias habían sido elaboradas gracias a la colaboración de algún familiar cercano a esas personas. Posteriormente los experimentadores mezclaron esas historias con una cuarta historia que describía cómo, siendo niños, habían ido con sus familiares a un centro comercial y en un descuido se habían perdido. Esa historia también describía cómo una amable anciana les había ayudado a encontrar a su familia. Después, los sujetos del experimento mantenían tres entrevistas en relación con las historias que habían leído. Los resultados del experimento arrojaron que el 25% de los individuos participantes en el experimento incluyeron

1 También en Loftus, E. F. (2005) Searching for the neurobiology of the misinformation effect. *Learning & Memory*, 12, 1-2

detalles de la historia de cuando se habían perdido en el centro comercial (algo que nunca había ocurrido). Incluso algunos individuos llegaron a describir a la anciana que les ayudó a encontrar a sus familiares o expresaron las emociones que sintieron en aquella situación tan impactante.

Pero algunos investigadores cuestionaron los resultados de estos experimentos, argumentando que perderse suele ser un evento muy típico durante la infancia y que en los experimentos de Loftus, de manera no consciente, podrían estar mezclándose esos recuerdos. Por ello, Loftus y su equipo diseñaron una serie de experimentos diferentes tratando de demostrar que implantar falsos recuerdos, en relación con un acontecimiento importante para el sujeto, es posible.

Diseñaron entonces una serie de experimentos relativos a acontecimientos más extraordinarios. En esos experimentos (Loftus E. F., *Our changeable memories: legal and practical implications*, 2003) manipularon una fotografía de la infancia de cada uno de los participantes del estudio. En concreto, en uno de ellos manipularon la fotografía de un niño que estaba siendo abrazado por su padre, incorporando esa misma imagen otra fotografía, donde aparecían dentro de la canastilla de un globo aerostático. La condición para participar en el experimento era no haber viajado en globo con anterioridad al mismo, requisito que era corroborado antes por los familiares de los participantes. Pues bien, resultó que cuando a los sujetos se les mostró la fotografía trucada y se les pidió que recordaran lo que pudieran de esa situación, aunque al principio dudaron, al final del experimento el 50% de los participantes facilitaron detalles sobre dicho evento, que nunca había ocurrido.



Figura 1- Ejemplo de la fotografía original (izquierda) y la manipulada (derecha) situando al participante del experimento en la canastilla de un globo aerostático. *Publicada en el artículo original de Elizabeth Loftus (2003). Our changeable memories: legal and practical implications. Nature Reviews: Neuroscience, 4, pág. 233.*

Pero probablemente los experimentos más conocidos sobre acontecimientos trascendentales para el sujeto son los relativos a los personajes de Disney. En uno de ellos (Braun-LaTour, LaTour, Pickrell, & Loftus, 2004), los participantes leían unos anuncios publicitarios sobre el parque de Disneyland. A dichos sujetos se les comunicaba

previamente que el objetivo del estudio era analizar si la publicidad estaba siendo eficaz para aumentar el número de visitas a Disneyland. Como requisito para participar en dicho estudio, los sujetos tenían que haber visitado en alguna ocasión dicho parque. Al inicio del experimento a los participantes se les mostraba unos anuncios en los que aparecía el personaje de Bugs Bunny. Después de leer dichos anuncios, se les pedía que relataran los recuerdos que tenían de cuando visitaron Disneyland y si habían conocido en aquella ocasión a Bugs Bunny. Los resultados del experimento mostraron que el 36% de los sujetos afirmó haber conocido a este personaje en dicho parque, mencionando muchos de ellos haberlo abrazado, haberle estrechado la mano, haber tocado sus orejas o su cola o haber escuchado su famosa frase (“qué hay de nuevo viejo”); cosa totalmente imposible ya que Bugs Bunny no es un personaje de Disney sino de la Warner Brothers.

FIGURE 1
Example of False Autobiographical Ad

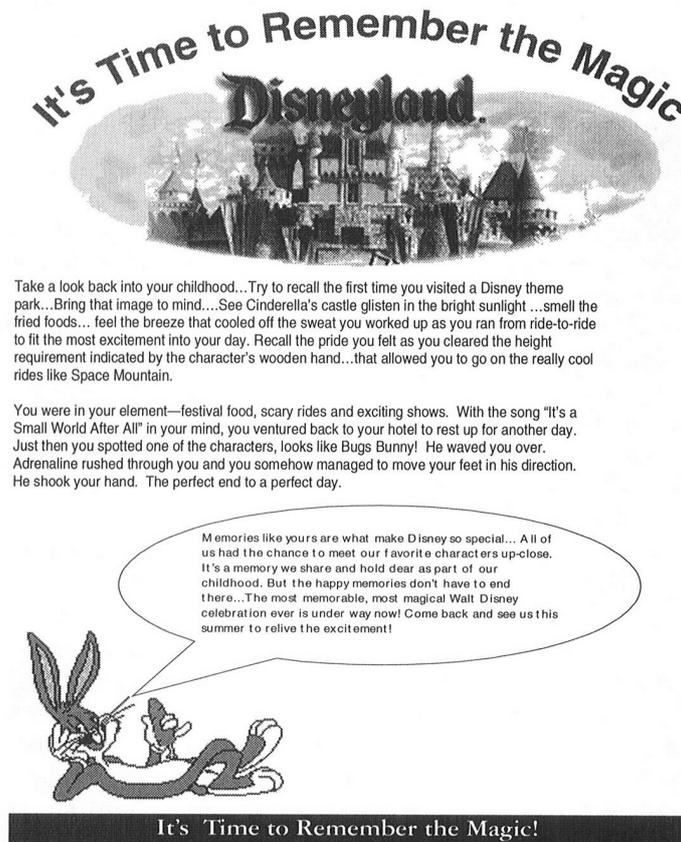


Figura 2- Ejemplo de cartel publicitario utilizado en el experimento. Publicado en el artículo de Braun-LaTour, K. A., LaTour, M. S., Pickrell, J., & Loftus, E. (2004). How (and When) advertising can influence memory for consumer experience. *Journal of Advertising*, 33, pág. 12.

4.2. ¿HASTA QUÉ PUNTO SE PUEDE MANIPULAR A UNA PERSONA INDUCIÉNDOLE FALSOS RECUERDOS?

Para demostrar que se puede manipular a una persona para que haga o deje de hacer algo, en otro famoso experimento (Berkowitz, Laney, Garry, & Loftus, 2008) trataron de valorar hasta qué punto se puede manipular la intención de comprar un

recuerdo relacionado con un personaje de Disney, en este caso de Pluto. Para ello, pidieron a un grupo de estudiantes universitarios que recordaran alguna situación que hubieran vivido en la infancia la primera vez que visitaron Disneyland, en la década de los 90. Entre otras cosas, se les pidió que citaran si recordaban haber sido lamidos en la oreja por el personaje Pluto. La gran mayoría de los sujetos no recordaba nada en relación a ese evento, ya que dicho evento no se había producido. Posteriormente se dividió a los sujetos en dos grupos. A un grupo se le proporcionó una nota de prensa falsa sobre la detención de un antiguo empleado de Disney, que era consumidor de drogas y que había trabajado en Disney en la década de los 90 llevando el disfraz de Pluto. En dicha nota también se decía que este empleado se había dedicado a acosar a los niños, lamiéndoles con la lengua de trapo del disfraz. Los resultados del experimento mostraron que el 30% de los sujetos recordaban dicho evento y comentaron haberse sentido incómodos cuando fueron lamidos por Pluto. Una semana después del experimento, a las personas a las que se les había implantado esa falsa memoria, se les aplicó un cuestionario donde se les preguntaba por el dinero que emplearían para comprar diferentes recuerdos de personajes de Disney, resultando que el personaje de Pluto fue el que recibió la menor asignación.

Siguiendo un procedimiento similar, llegaron a implantar falsos recuerdos para evitar el consumo de algunos alimentos y fomentar el consumo de otros o para disminuir el consumo de refrescos con cafeína (Thomas, Hannula, & Loftus, 2007). En dichos experimentos, se puso de manifiesto como la imaginación puede dar lugar a cambios en la conducta de consumo hacia comportamientos más saludables. En concreto, bajo diversos experimentos (Laney, Morris, Bernstein, Wakefield, & Loftus, 2008; Laney, Bowman-Fowler, Nelson, Bernstein, & Loftus, 2008), a un grupo de sujetos se les planteó la sugerencia de que cuando eran niños les encantaba comer espárragos, por lo que se fortaleció la creencia de que la primera vez que habían probado espárragos cocidos les había encantado. Resultó que estas nuevas y falsas creencias tuvieron consecuencias para ese grupo ya que, en general, dichos sujetos incluyeron cambios en el gusto por los espárragos, un mayor deseo de comerlos en un restaurante y una mayor disposición a pagar más por ellos en la tienda de comestibles. Así demostraron que los falsos recuerdos pueden llegar a tener también consecuencias saludables.

Para valorar si los falsos recuerdos podían afectar, no solo a corto plazo, a las actitudes de las personas hacia ciertos consumos, en otra serie de experimentos (Geeraerts, y otros, 2008; Bernstein & Loftus, 2009) los investigadores sugirieron falsamente a un grupo de sujetos que cuando eran niños habían caído enfermos después de haber comido una ensalada de huevo. Los resultados mostraron que, después de esta manipulación, algunos individuos llegaron a creer que habían experimentado dicho evento durante su infancia (a pesar de que lo habían negado inicialmente). Pero además dicha creencia vino acompañada con la evitación del consumo de la ensalada de huevo y con una reducción significativa en el consumo de sándwiches con ensalada de huevo, tanto inmediatamente como a los cuatro meses de la falsa sugerencia.

4.3. TESTIGOS OCULARES EN SITUACIONES DE TENSIÓN Y VIOLENCIA

Pero los trabajos de Loftus también han puesto de relieve que cuando una persona experimenta una tensión extrema, como el caso de presenciar un crimen, su capacidad para percibir y recordar los detalles del suceso normalmente se verá reducida. Aunque

son escasos los experimentos sobre los efectos de la tensión sobre el rendimiento de la memoria, parece ser que esta suele seguir la ley de Yerkes-Dodson (1908), esto es que el rendimiento mejora a medida que aumenta el nivel de excitación, hasta llegar a un punto de inflexión más allá del cual empieza a disminuir; es decir, que el rendimiento y la activación seguirían una relación de U invertida.

Por otra parte, diversos estudios han puesto de manifiesto que se tiende a recordar mejor los detalles de un crimen no violento que los de un crimen violento. En uno de esos estudios (Clifford & Scott, 1978) a 48 sujetos se les mostraban dos películas similares donde aparecía la persecución de un criminal por dos policías. También aparecía una tercera persona que ayudaba a regañadientes a dichos policías. Ambas películas diferían solo en la parte central de la misma. En la versión no violenta la interacción entre los policías y la tercera persona, que se resistía a ayudarles, era solamente verbal, salvo algunos pequeños empujones que le efectuaba uno de los policías. En la versión violenta, sin embargo, uno de los policías atacaba físicamente a esa tercera persona. Posteriormente se sometió a los participantes a una prueba de memoria basada en un test de 40 preguntas. Resultó que, tanto hombres como mujeres, recordaron menor número de detalles de la versión violenta que de la no violenta.

También ocurre que la presencia de un arma hace que el testigo concentre gran parte de su atención en ese arma y, por consiguiente, recuerde mucha menos información sobre los detalles del agresor o del incidente. En un estudio llevado a cabo en la Universidad de Michigan (Loftus E. F., 1979) se pidió a un sujeto que esperara fuera de la sala de experimentos antes de participar en la prueba. Se plantearon dos condiciones diferentes. En la condición "sin armas" el sujeto escuchaba una conversación sobre los defectos en el equipo de la sala de laboratorio. Después salía alguien de ella manchado de grasa, con una pluma en la mano y pronunciando una breve frase. En la condición "con armas" otro sujeto escuchaba un intercambio de amenazas entre dos personas y ruido de vidrio roto y sillas caídas. Después presenciaba cómo alguien abandonaba la sala de experimentos portando un abrecartas ensangrentado y pronunciando también una breve frase. Con posterioridad, se les proporcionaba a los sujetos un álbum que contenía 50 fotografías y se les preguntaba si reconocían entre dichas fotografías a la persona que había salido de la sala. Resultó que en el condición "sin armas" un 49% de los sujetos identificaron la fotografía correcta, en cambio en la condición "con armas" solo lo hizo un 33% de los sujetos.

5. LAS RUEDAS DE IDENTIFICACIÓN DE SOSPECHOSOS

El reconocimiento de caras no constituye una función separada de la memoria, pero sí parece depender de la detección de diferencias de sutiles matices en relación con el rostro. Está claro que es más fácil identificar una cara que recordarla o describirla para que alguien realice un retrato-robot. Quizás por ello la prueba de identificación de sospechosos sea un medio tan útil para una investigación. Pero, si esta no se prepara escrupulosamente, puede llevar a error a los testigos oculares.

La clave reside en que los personajes que acompañan al sospechoso presenten rasgos y características similares. Siempre habrá que evitar sesgos como colocar a una persona rubia entre un grupo de personas con el pelo negro o a un joven, sospecho de un crimen que se sabe que ha sido cometido por un joven, entre personas cincuentonas.

Estos detalles son relativamente fáciles de cuidar pero, en ocasiones, habría que tener en cuenta cuestiones más sutiles. Por ejemplo, en algún momento se le ha presentado al testigo una fotografía del acusado antes de mostrarle el grupo de sospechosos (caso George Davis). En dichas circunstancias el testigo probablemente tenderá a elegir la cara más familiar, pero según la fotografía observada recientemente.

Otras veces se han producido errores llegando a identificar como criminal a una persona que vestía de un modo parecido al autor de un crimen. El australiano Donal Thomson (1981), trabajando con imágenes de diapositivas, demostró el enorme efecto que en la identificación de un supuesto criminal tenía la ropa, la actividad y el entorno (lugar del crimen), incluso cuando se les alertaba previamente de la posibilidad de verse influenciados por emitir un juicio erróneo.

Otro aspecto importante en la identificación de sospechosos es la función que desempeñan otros conocimientos que no son el acontecimiento central. El propio Thomson cita un caso en el que un acusado fue identificado entre un grupo de sospechosos y después cambió su identidad con su compañero de celda. Previamente le puso en antecedentes, siendo este último el que fue entrevistado por el abogado de oficio. Resultó que, en el juicio, todos los testigos identificaron al sustituto como autor del crimen. La explicación radica en que todos los testigos creyeron sin ningún género de dudas que la persona que estaba sentada en el banquillo de los acusados era la misma que habían identificado en la rueda de identificación.

El mundo de la magia se aprovecha de cómo nuestro cerebro organiza la información visual o de cómo nuestro foco de atención es tan reducido. Por ello, muchos psicólogos cognitivos han estudiado las habilidades del mago para crear ilusiones cognitivas (Macknik, King, Randi, Thompson, & Martinez-Conde, 2008), poniendo de manifiesto la existencia de fenómenos como la “ceguera al cambio”, donde el observador no advierte cambios producidos en una escena durante una breve interrupción. También los relacionados con la “ceguera inatencional”, donde el observador no percibe en una escena un objeto inesperado que se encuentra perfectamente visible². O los relativos a la “ceguera de elección”, donde el individuo explica los motivos de una elección, aunque tal elección no se ha llevado a cabo.

Este último fenómeno, relativo a la inducción de falsas explicaciones, se ha puesto de manifiesto a través de múltiples experimentos. Así en uno de esos experimentos (Johansson, Hall, & Olsson, 2005), a los sujetos se les mostraron pares de fotografías de rostros femeninos y se les pidió que eligieran la imagen que les resultara más atractiva. Después se colocaban las fotografías boca abajo y, mediante prestidigitación, se sustituía la imagen elegida por la rechazada. A continuación se volvía boca arriba la imagen “elegida” y se pedía que explicasen su elección, dando muchos de ellos una explicación de su elección sobre la fotografía que, en realidad, habían rechazado. De este tipo de experimentos se deduce que el impulso de los sujetos a ajustar a una explicación coherente sus propias elecciones (aunque fueran erróneas), puede suplantar el recuerdo de la imagen que eligieron.

2 Valga recordar el experimento de Daniel Simons y Christopher Chabris donde una persona disfrazada de gorila se adentra en una escena y pasa desapercibida por el sujeto, al estar contando el número de veces que tres jugadores de un equipo de baloncesto se pasan la pelota uno al otro.

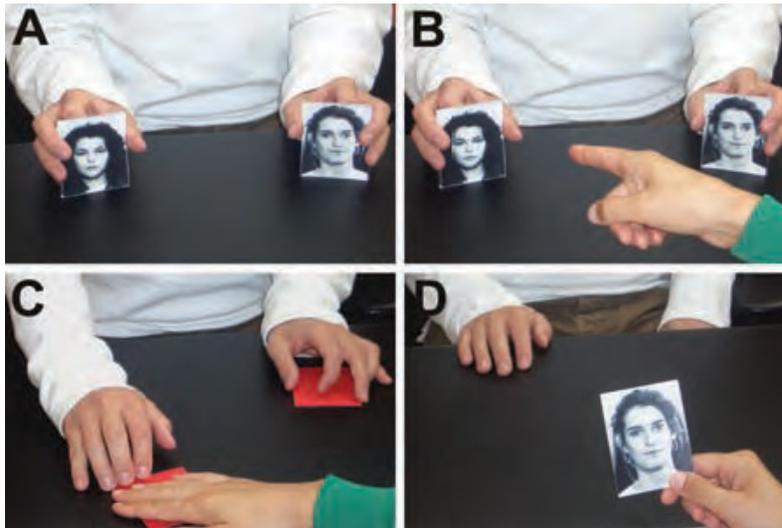


Figura 3- Imagen del experimento sobre inducción de falsas explicaciones. Publicado en el artículo de Johansson, P., Hall, L. S., & Olsson, A. (2005). *Failure to detect mismatches between intention and outcome in a simple decision task*. *Science*, 310(5745), pág. 117.

6. LA VULNERABILIDAD DE LA MEMORIA EN LA TOMA DE DATOS EN UNA INVESTIGACIÓN

Es un hecho constatado la vulnerabilidad de la memoria en la toma de datos en una investigación. Son numerosos los factores que pueden estar influyendo en la calidad de la información almacenada en la memoria (Ibabe, 2000), como los inherentes al suceso (duración del suceso, iluminación, distancia), los relacionados con el testigo (atención prestada, fluidez verbal, impacto emocional producido) o los relacionados con la evaluación (formato de las preguntas, forma de preguntar, clima de la entrevista).

6.1. LA FORMA DE PLANTEAR LAS PREGUNTAS Y SU EFECTO

En la toma de declaraciones, o de manifestaciones, habría que ser muy cauto a la hora de formular una pregunta. En un estudio (Loftus & Palmer, 1974), a los sujetos que vieron la película de un accidente de automóvil se le formuló la siguiente pregunta: “¿a qué velocidad piensa que circulaban los vehículos cuando colisionaron entre sí? A todos los sujetos se les hizo la misma pregunta, pero sustituyendo la palabra “colisionaron” por “chocaron”, “se arremetieron”, “se golpearon” o “se tocaron”. Resultó que la velocidad estimada fue más alta (65,5 km/h) cuando se empleó el término “chocaron”, que cuando se empleó “arremetieron” (63,2 km/h), “golpearon” (61,3 km/h), “colisionaron” (54,7 km/h) y “se tocaron” (51,2 km/h). Transcurrida una semana se les preguntó si se habían roto los cristales, resultando que los individuos que contestaron a la pregunta formulada con la palabra “chocaron”, tuvieron una mayor tendencia a responder incorrectamente que sí se habían roto.

En otro estudio similar los participantes vieron dos películas sobre un accidente de automóvil: una incluyendo un faro averiado y la otra no. Después se les preguntó si “habían visto el faro averiado” o bien si “habían visto algún faro averiado”. En la condición de faro averiado no hubo diferencias significativas en cuanto al número de respuestas afirmativas, tanto si se preguntó de una forma o de otra. Pero en la

condición de faro no averiado, el doble de los sujetos a los que se les preguntó por “el” faro averiado respondieron afirmativamente (dando por cierto algo que era falso), frente a los sujetos a los que se les preguntó por “algún” faro averiado.

Otros experimentos (Loftus E. F., 1977) han puesto de manifiesto la posibilidad de que un testigo varíe la reconstrucción de un incidente, introduciendo sutilmente nueva información durante el interrogatorio. En concreto, se mostró a los sujetos una serie de diapositivas sobre un accidente en el que un peatón era arrollado en un paso de cebra. En dichas diapositivas se observaba cómo un coche verde pasaba de largo sin detenerse, cómo posteriormente llegaba un coche de la policía y cómo un pasajero de uno de los coches implicados en el accidente corría para buscar ayuda. Posteriormente a los sujetos se le pasaba un cuestionario sobre el accidente compuesto por 12 preguntas. En la décima pregunta se hacía referencia al coche azul que había pasado sin detenerse. Veinte minutos más tarde se les preguntaba por el color del coche que había pasado de largo, tendiendo a responder los sujetos a los que se les había facilitado la falsa información que el coche era azul o azul verdoso.

Otra serie de experimentos no ha hecho sino poner de manifiesto como las preguntas dirigidas pueden deformar la información de los testigos. A partir de todos estos experimentos Loftus afirma que la información posterior a un acontecimiento vital afecta a la huella de memoria. Por consiguiente, parece ser que nuestros recuerdos son una amalgama de lo que hemos presenciado y lo que posteriormente pensamos sobre ello.

Por todo lo visto anteriormente, sabemos que es fundamental plantear preguntas abiertas y no inducir nunca determinadas respuestas. Pero esta máxima es aún más importante ante entrevistas, o toma de declaraciones, a menores “posibles” víctimas de abusos sexuales. Se han producido no pocos casos de supuestos abusos sexuales en niños que decían recordar detalles del mismo, cuando en realidad este no se había producido (Loftus & Frennd, 2010). También hoy sabemos de los riesgos de determinados métodos utilizados para aliviar los males de determinados niños y cómo muchos de esos niños, muchos años después, habían “recuperado” repentinamente ciertos recuerdos “reprimidos”. Gracias a la investigación científica, se ha demostrado que determinadas terapias pueden inducir hechos que en realidad no se han producido. Determinados psicoterapeutas, ante la sospecha de que un paciente haya sufrido algún episodio de abuso sexual en la infancia, aunque este no haya sucedido nunca, puede, sin intención, inducirle a creer que este ocurrió realmente. Son muchos los investigadores que alertan de la falsedad sistemática de las llamadas memorias recuperadas (Loftus E. F., 1993; Davis & Loftus, 2006). Es creíble que alguna vez puedan surgir recuerdos que considerábamos perdidos, pero que una víctima de abuso sexual olvide un suceso de tal envergadura y que muchos años después pueda llegar a recordarlo, curiosamente solo mediante determinada terapia, parece poco probable.

6.2. EL PROYECTO INOCENCIA

Dados los peligros que conllevan los testimonios oculares fallidos, ¿qué se podría hacer para minimizar tales errores? En 1992, los abogados estadounidenses Barry C. Scheck y Peter J. Neufeld fundaron el Proyecto Inocencia³, con la idea de impugnar las condenas que las recientes pruebas científicas (como las pruebas de ADN) permitieran

3 Para ampliar la información sobre dicho proyecto puede visitarse <http://www.innocenceproject.org/>

plantear una duda razonable de la culpabilidad de un acusado o condenado. Este proyecto propuso modificar la legislación para mejorar la precisión de las identificaciones oculares. Entre esas propuestas está la de grabar el procedimiento de identificación de forma que el jurado pueda determinar si se llevó a cabo adecuadamente, también la de colocar en la línea de reconocimiento a individuos que se asemejen a la descripción que el testigo dio del culpable, la de informar al testigo de que el sospechoso podría o no estar en la línea y de que la investigación continuaría independientemente del resultado de la identificación, la de asegurarse de que los testigos no ven más de un procedimiento de identificación con el mismo sospechoso y asegurarse de que la persona que dirige la línea u otro procedimiento de identificación no conoce quién es el sospechoso.

Pero no fue hasta octubre de 2014, gracias al informe de la entidad científica más prestigiosa de los Estados Unidos, la Academia Nacional de Ciencias (National Academy of Sciences, NAS), cuando en algunas ciudades y estados comenzaron a considerar las correspondientes reformas, adoptando leyes para mejorar la precisión de las identificaciones oculares.

7. EL CEREBRO COMPLETA LA INFORMACIÓN QUE LE FALTA

Los errores cometidos por testigos oculares han sido ampliamente puestos de manifiesto en diversos estudios (Wells, y otros, 1998; Schmechel, 2006). Hoy sabemos que la memoria humana no funciona como una grabadora de video, registrando eventos y haciendo réplicas exactas de los mismos. La memoria almacena interpretaciones de la realidad. Además, puede tener lagunas, es dinámica y está continuamente actualizando la información almacenada. Elizabeth Loftus emplea el símil de las piezas de un puzzle para explicar el acto de recordar. Parte de la información puede haberse “fugado” y, entonces, el cerebro normalmente tratará de completar la información que le falta. El problema surge cuando esas lagunas se rellenan con recuerdos que no se han producido, con recuerdos imperfectos, que son considerados ciertos en una toma de declaración o de manifestación.

Antonio Manzanero (2010) habla metafóricamente de los recuerdos como caricaturas de la realidad, donde algunos detalles quedan borrados o muy desdibujados. Por ello, cuando a un testigo se le pide que recuerde lo sucedido, le estamos pidiendo que nos facilite una fotografía a partir de una caricatura, por lo que deberá rellenar esos detalles desdibujados o inexistentes no almacenados en su memoria. Para Manzanero, el relleno de las lagunas de nuestros recuerdos lo realizamos a través de inferencias que recogen información procedente de nuestros conocimientos y experiencias previas y de información proporcionada con posterioridad al suceso. Algunas de estas inferencias serán correctas pero otras no, resultando distorsiones de la realidad y apareciendo las falsas memorias.

8. CONCLUSIONES

La investigación científica ha puesto de manifiesto que las personas poseen cierta susceptibilidad a generar falsos recuerdos. Los estudios sobre los errores de la memoria han demostrado que, en el recuerdo de lo que experimentamos directamente, incluimos contenidos extraídos de experiencias previas, de expectativas culturales

relacionadas con el evento e información de cualquier tipo proporcionada con posterioridad al suceso. En la vida diaria este tipo de fenómeno puede resultar trivial. El problema surge en situaciones como la toma de declaración a un testigo ocular.

Los estudios de Elizabeth Loftus han demostrado que la información suministrada en los momentos posteriores a un acontecimiento importante puede influir en la memoria de los testigos de ese evento, incluyendo detalles de algo que nunca ha ocurrido (perdersse en un centro comercial, viajar en un globo aerostático, haber conocido a un personaje de Disney en un parque de la Warner), manipulando su intención de comprar algún recuerdo (personaje de Pluto), evitando el consumo de algunos alimentos o fomentando el consumo de otros y dando lugar a cambios en la conducta de consumo hacia comportamientos más saludables. Por tanto, una falsa sugerencia puede llegar a provocar cambios en la conducta de consumo que pueden perdurar en el tiempo (la evitación del consumo de ensalada de huevo continuaba a los cuatro meses del experimento).

Pero los trabajos de Loftus también han puesto de manifiesto que cuando una persona experimenta una gran tensión, como en el caso de alguien que presencia un crimen, su capacidad para percibir y recordar los detalles del suceso normalmente se verá reducida. Además, la existencia de un arma hará que el testigo concentre gran parte de su atención en ese arma y, por consiguiente, recuerde mucha menos información sobre los detalles del agresor o del incidente.

Respecto a las ruedas de identificación, el reconocimiento de caras no constituye una función separada de la memoria, por lo que se presta también a ser vulnerable. Los errores cometidos en la identificación de sospechosos son más frecuentes de lo que podríamos pensar, llegando en ocasiones a identificarse como criminal a una persona que vestía de un modo parecido al autor de un crimen. Otro aspecto importante en la identificación de sospechosos, es la función que desempeñan otros conocimientos que no son el acontecimiento central, poniéndose de manifiesto en algunos experimentos cómo los testigos pueden llegar a pasar por alto que la persona que está sentada en el banquillo de los acusados es otra diferente a la que habían identificado en la rueda de reconocimiento.

Una nueva ciencia, llamada neuromagia, ha demostrado la existencia de fenómenos como la “ceguera al cambio”, la “ceguera por inatención” o la “ceguera de elección”. La existencia de dichos fenómenos podría conducir a que un testigo ocular no advirtiera determinados cambios producidos en una escena, la presencia de un objeto inesperado o a llevarle a dar explicaciones sobre una elección que nunca realizó. Así, en uno de esos experimentos sobre la inducción de falsas explicaciones (Johansson, Hall, & Olsson, 2005), se puso de manifiesto como el impulso de los sujetos a ajustar sus propias elecciones a una explicación coherente, aunque estas fueran erróneas, podría suplantar el recuerdo de la imagen que eligieron como más atractiva.

El efecto que pueda tener la forma de plantear las preguntas en la toma de datos también ha sido objeto de estudio, resultando un factor clave en el recuerdo o estimación de la velocidad a la que circulaban los vehículos implicados en un accidente (por ejemplo, la velocidad estimada fue mucho más alta cuando se empleó el término “chocaron”, en lugar de “colisionaron”). Algo similar ocurre al incluir en la pregunta información que da por hecho que algo es de determinada manera (al preguntar por “el faro averiado”, en lugar de preguntar por “algún faro averiado”), dando por cierto,

muchos de los sujetos, algo (faro averiado) que en realidad es falso.

Otros experimentos (Loftus E. F., 1977) han corroborado la posibilidad de que un testigo varíe la reconstrucción de un incidente, introduciendo sutilmente nueva información durante el interrogatorio (como el color erróneo del coche).

En definitiva, las preguntas dirigidas pueden deformar la información de los testigos ya que, como afirma Loftus, la información posterior a un acontecimiento vital afecta a la huella de memoria, a los recuerdos del testigo sobre dicho evento. Esta información puede tener su origen en el propio investigador, en los comentarios de otros testigos o en los de otras personas allí presentes. La memoria, en la toma de datos iniciales, es muy vulnerable y podría resultar contaminada para una posterior evocación de los hechos. Este riesgo es aún mayor en el caso de menores, cuyas capacidades cognitivas (atención, percepción, memoria, lenguaje) están condicionadas por la falta de madurez neurológica. Por ello, el investigado debería plantear siempre preguntas abiertas y no inducir nunca determinadas respuestas. Pero no solo se pueden llegar a inducir determinadas respuesta, sino que también determinadas terapias pueden llegar a provocar hechos que en realidad no se han producido. Son muchos los investigadores que alertan sobre la falsedad sistemática de las llamadas memorias recuperadas (Loftus E. F., 1993; Davis & Loftus, 2006).

Dados los peligros que conllevan los testimonios oculares fallidos, el Proyecto Inocencia ha tratado de mejorar la precisión de las identificaciones oculares mediante una propuesta que pasaría por grabar el procedimiento de identificación, colocar en la línea de reconocimiento a sujetos que presenten rasgos y características similares a las del sospechoso, informar al testigo de que el sospechoso podría o no estar en la línea de reconocimiento, asegurarse de que los testigos no ven más de un procedimiento de identificación con el mismo sospechoso y asegurarse de que la persona que dirige el procedimiento de identificación no conoce quién es el sospechoso.

En definitiva, los recuerdos de un testigo ocular son una amalgama de lo que ha presenciado, de lo que posteriormente piensa sobre ello, de sus expectativas y de la información que se le proporciona con posterioridad al suceso. Su memoria almacena interpretaciones de la realidad y puede presentar lagunas. Además, su memoria es dinámica, por lo que la información almacenada puede sufrir actualizaciones cada vez que se trate de evocar el recuerdo. Por ello, cuando se trata de testigos oculares que facilitan en un juicio información esencial sobre la comisión de un delito, deberíamos ser cautos ante la posibilidad de existir falsas memorias.

BIBLIOGRAFÍA

Berkowitz, S., Laney, C. M., Garry, M., & Loftus, E. (2008). Pluto behaving badly: False beliefs and their consequences. *American Journal of Psychology*, 121, 643-660.

Bernstein, D., & Loftus, E. (2009). The consequences of false memories for food preferences and choices. *Perspectives on Psychological Science*, 4, 135-139.

Bransford, J. D., & Franks, J. J. (1971). The abstraction of linguistic ideas. *Cognitive Psychology*, 22, 331-350.

- Braun-LaTour, K. A., LaTour, M. S., Pickrell, J., & Loftus, E. (2004). How (and When) advertising can influence memory for consumer experience. *Journal of Advertising*, 33, 7-25.
- Catell, J. M. (1895). Measurement of the accuracy of recollection. *Science*(20), 761-776.
- Clifford, B. R., & Scott, J. (1978). Individual and situational factors in eyewitness testimony. *Journal of Applied Psychology*(63), 352-359.
- Davis, D., & Loftus, E. F. (2006). Los psicólogos en el mundo forense. In Donaldson, & e. a. (Eds.), *Psicología aplicada* (pp. 171-200). Mahwah, Nueva Jersey: Erlbaum.
- Geraerts, E., Bernstein, D., Merckelbach, H., Linders, C., Raymaekers, L., & Loftus, E. (2008). Lasting false beliefs and their behavioral consequences. *Psychological Science*, 19, 749-753.
- Ibabe, I. (2000). *Psicología del Testimonio*. Donostia: Erein.
- Johansson, P., Hall, L. S., & Olsson, A. (2005). Failure to detect mismatches between intention and outcome in a simple decision task. *Science*, 310(5745), 116-119.
- Laney, C., Bowman-Fowler, N., Nelson, K., Bernstein, D., & Loftus, E. (2008). The persistence of false beliefs. *Acta Psychologica*.
- Laney, C., Morris, E., Bernstein, D., Wakefield, B., & Loftus, E. (2008). Asparagus, a love story. *Experimental Psychology*, 55, 291-300.
- Loftus, E. F. (1975). Leading questions and eyewitness report. *Cognitive Psychology*, 7, 560-572.
- Loftus, E. F. (1977). Shifting human color memory. *Memory and Cognition*(5), 696-699.
- Loftus, E. F. (1979). *Eyewitness Testimony*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Loftus, E. F. (1993). La realidad de los recuerdos reprimidos. *American Psychologist*, 48, 518-537.
- Loftus, E. F. (2003). Our changeable memories: legal and practical implications. *Nature Reviews: Neuroscience*, 4, 231-234.
- Loftus, E. F. (2003). Our changeable memories: legal and practical implications. *Nature Reviews: Neuroscience*, 4, 231-234.
- Loftus, E. F. (2005). Searching for the neurobiology of the misinformation effect. *Learning & Memory*, 12, 1-2.
- Loftus, E. F., & Palmer, J. C. (1974). Reconstruction of automobile destruction: an example of the interaction between language and memory. *Journal of Verbal Learning and Verbal Behavior*(13), 585-589.
- Loftus, E. F., & Pickrell, J. E. (1995). The formation of false memories. *Psychiatric Annals*, 25, 720-725.

Loftus, E. F., Miller, D. G., & Burns, H. J. (1978). Semantic integration of verbal information into a visual memory. *Journal of Experimental Psychology: Human Learning and Memory*, 4, 19-31.

Loftus, E., & Frenda, S. (2010). Bad theories can harm victims. (Review of *The Trauma Myth*). *Science*, 327, 1329-1330.

Macknik, S. L., King, M., Randi, J. R., Thompson, J., & Martinez-Conde, S. (2008). Attention and awareness in stage magic: turning tricks into research. *Nature Reviews Neuroscience*, 9(11), 871-879.

Manzanero, A. L. (2010). *Memoria de Testigos: Obtención y valoración de la prueba testifical*. Madrid: Pirámide.

Nickerson, R. S., & Adams, M. J. (1979). Long-term memory for a common object. *Cognitive Psychology*(11), 287-307.

Reyna, V. F., & Brainerd, C. J. (1978). Fuzzy-trace theory and false memory: New frontiers. *Journal of Experimental Child Psychology*, 71, 194-209.

Schacter, D. (2003). *Los siete pecados de la memoria: Cómo olvida y recuerda la mente*. Ariel.

Schmechel, R. O. (2006). Beyond the Ken: Testing Juror's Understanding of eyewitness reliability evidence. *Jurimetrics Journal*, 46, 177-214.

Thomas, A., Hannula, D., & Loftus, E. (2007). How self-relevant imagination affects memory for behavior. *Applied Cognitive Psychology*, 21, 69-86.

Thomson, D. M. (1981). Person identification: Influencing the outcome. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 14(1), 49-54.

Tulving, E. (1972). Organization of Memory. In E. Tulving, & W. Donaldson (Eds.). Nueva York: Academic Press.

Wells, G. L., Small, M., Penrod, S., Malpass, R. S., Fulero, S. M., & Brimacombe, C. E. (1998). Eyewitness identification procedures: Recommendations for lineups and photospreads. *Law and Human Behavior*, 22(6), 603.

Yerkes, R., & Dodson, J. (1908). The relation of the strength of stimulus to rapidity of habit-formation. *Journal of comparative Neurology and Psychology*(18), 459-482.

Fecha de recepción: 03/06/2016. Fecha de aceptación: 20/06/2016

LA DELINCUENCIA JUVENIL Y SU SITUACIÓN EN ESPAÑA

CONCEPCIÓN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ DEL REAL

MAGISTRADO DEL JUZGADO DE MENORES Nº1 MADRID

RESUMEN

La importancia de la jurisdicción de menores es evidente, no solo por su finalidad educativa, como intento de dar al menor que ha cometido una infracción penal una respuesta social diferente y especializada, alejada de fines retributivos o de prevención general, sino también porque no puede negarse que cumple un papel de prevención especial, puesto que trata de evitar la reproducción de conductas delictivas futuras del menor al reintentar su resocialización. De todas formas, aunque se quiera defender retóricamente la ausencia en el ámbito penal de menores de la finalidad de prevención general, no puede olvidarse que la intervención judicial se sustenta en que el menor ha cometido una infracción penal de menores y que la ley penal no deja de ejercer una intimidación genérica sobre todas las personas.

Palabras clave: principio de proporcionalidad de la sanción, catálogo de medidas, exención, atenuación

ABSTRACT

Juvenile law is evidently important, not only due to its educational purpose as an attempt to provide the underage individual who has committed a criminal offence with a different and specialized social response that is away from retribution or general prevention, but also because its role in special prevention is undeniable, since it aims to avoid further criminal behaviour through social rehabilitation. In any case, despite the rethorical defense of the absence of a general prevention purpose within juvenile law, it cannot be forgotten that judicial intervention is sustained on the fact that an underage individual has committed a juvenile criminal offence and that criminal law is generally always intimidating for all people.

Keywords: principle of proportionality of penalties, list of measures ,exemption, attenuation

1. INTRODUCCIÓN

El juez y todas las partes que intervienen en el proceso están sometidos a la observancia de un dificultoso equilibrio entre la salvaguarda de todos los derechos y garantías que deben ser aplicados en el procedimiento y la actualización tendente a conseguir el interés del menor y es posible afirmar que esos criterios sobre los que se sustenta su actuación podrían constituir un modelo a seguir en la propia jurisdicción penal de adultos, si quiere hacerse realmente efectivo con relación a la orientación hacia la reeducación y reinserción social que deben tener las penas.

No estamos hablando de un derecho penal de autor, más propio de la concepción positivista que inspiró históricamente el derecho de niños, niñas y adolescentes, sino

de un derecho penal de hecho, más objetivo y por ello más cercano a la seguridad jurídica, en el que, sin embargo, se tiene en cuenta, de forma decisiva, la personalidad o circunstancias del menor a lo largo de todo el proceso y de cara a la determinación de la sanción que, en su caso, se adopte respecto de él.

2. NORMAS INTERNACIONALES

La idea de establecer una justicia penal diferente para los menores surge en Chicago, en 1899, donde el movimiento “Los Salvadores del niño” impulsó la creación de un Tribunal para niños, lo cual constituyó el primer intento, que se conoce, de tratarles de forma distinta a los adultos que tenían que someterse a un procedimiento penal y pronto estos tribunales se extendieron al resto del país. La Ley de Chicago de 1 de julio de 1899 dio al Tribunal jurisdicción en materia de niños “dependientes, abandonados y delincuentes”. Así los primeros tribunales específicos para menores se encuentran en Chicago (Illinois), donde el 1º de julio de 1899 comenzó a funcionar el primer Tribunal para niños (Children’s Court of Cook County). El segundo lo hizo en Filadelfia, en 1901.

La competencia de estos tribunales no se limitaba a la posibilidad de intervenir cuando el menor realizaba una infracción penal, sino que su misión era igualmente la prevención y la actuación respecto de los menores en todas las cuestiones familiares o de protección que fuesen necesarias, sin que existiesen unos procedimientos formales y a través de su intervención, el juez tenía amplios poderes de actuación y decisión.

De forma paralela, en Europa se fueron creando en Gran Bretaña (1912), España (1920), Los Países Bajos (1921), Alemania (1922) y Austria (1922), de tal forma que en 1931 se podían contabilizar 30 países con tribunales específicos para menores y jóvenes.

A pesar de que ninguna norma internacional ha llegado a imponer la obligación a los Estados de tener tribunales o juzgados específicos de menores, lo cierto es que hay una tendencia generalizada a, al menos, tener un sistema jurídico diferenciado de los adultos que al mismo tiempo establezca sus derechos y garantías. Así el artículo 40.3 de la Convención sobre Derechos del niño determina que: “ los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse culpables de haber infringido esas leyes...”

Surge así una abundante legislación en el plano internacional de la que destacamos solo las siguientes normas entre las muchas existentes:

- Primera declaración de los Derechos del Niño (1924).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966 (ratificado por España el 27 de abril de 1977).
- Resolución 62 (1978) del Consejo de Europa, sobre Cambio social y delincuencia juvenil (Adoptada por el Comité de Ministros el 29 de noviembre de 1978 en la 296 sesión de Ministros Delegados).

- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing, Pekín), aprobadas por la Asamblea General el 29 de noviembre de 1985.
- Recomendación nº 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre las reacciones sociales a la delincuencia juvenil, de 17 de septiembre de 1987.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, BOE de 31 de diciembre).

Pero entre todas estas normas internacionales debemos brevemente significar:

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia a menores “ Reglas de Beijing”.

Fueron aprobadas por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985.

Tienen por objetivo procurar el bienestar del menor, evitando, en lo posible, su paso por el sistema de justicia de menores y procurando que, si tiene que pasar por él, lo sea de la manera menos perjudicial, fomentando dicho bienestar.

Un objetivo prioritario de estas Reglas fue el principio de proporcionalidad de la sanción que se aplique al menor con la gravedad del delito cometido y teniendo en cuenta las circunstancias personales del menor.

Por otro lado, se hace hincapié en la necesidad de especialización de los que intervienen en el proceso.

Se especifica que los menores tienen derecho a las garantías procesales básicas (presunción de inocencia, derecho de aforamiento, a la contradicción y a la doble instancia, plazos de detención, y juicio imparcial y equitativo).

La prisión preventiva solo se utilizará como último recurso y por el plazo más breve posible.

La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada y si se trata de restricciones a la libertad se reducirán al mínimo posible, por actos graves, en los que concurra violencia contra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves.

Se establece la necesidad de que exista un catalogo de medidas a imponer a los menores lo más amplio posible y que estas tengan por objeto el tratamiento y educación del menor.

- Recomendación n. R (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre reacciones sociales a la delincuencia juvenil.

Fue adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1987 y estableció una serie de pautas de actuación en la misma línea que las mencionadas con anterioridad, entre las que cabe destacar:

1. Necesidad de desarrollo de una política eficaz respecto a la prevención de la delincuencia juvenil.

2. Principio de mínima intervención evitando, en la medida de lo posible, el recurso a la vía judicial para los menores.
 3. Especialización de todos los que intervengan en el proceso de menores.
 4. Derecho de los menores a todas las garantías procesales.
 5. Publicidad restringida de las actuaciones.
 6. Detención provisional limitada a infracciones muy graves y por tiempo determinado.
 7. La medida de internamiento debe ser el último recurso a aplicar, con prioridad de las medidas que se desarrollen en el ámbito familiar y social del menor.
 8. Duración determinada de las medidas y con tendencia a que se reduzca al mínimo posible.
 9. Amplio abanico de medidas, con la finalidad todas ellas educativas y de reinserción social.
 10. Motivación de las medidas privativas de libertad.
- Convención sobre los Derechos del niño de 20 de noviembre de 1989.

Supone uno de los momentos más importantes en la evolución de la figura del niño o menor, como sujeto de derechos, con la necesidad de proporcionarle una protección especial que haga posible su bienestar y desarrollo.

Tres grandes principios se desprenden de todo su articulado:

1. Principio de no discriminación evidentemente ligado al principio de igualdad.
2. Principio de interés superior del niño.
3. Principio del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

Establece que el niño es todo ser humano menor de 18 años, “salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (artículo 1).

Sin duda este texto constituye la base de lo que ha sido el desarrollo de esta materia en los países que la ratificaron y constituye una referencia obligada, a diferencia de las Resoluciones o Recomendaciones, que carecen de carácter vinculante.

La convención ha sido ratificada por todos los países del mundo con excepción de Somalia y Estados Unidos de América. Resulta, hasta cierto punto, sorprendente que el país en el que por primera vez se establecieron los tribunales menores y donde la Corte Suprema, en el caso Gault (1967), determinase la necesidad de que los jóvenes tuviesen el derecho a una serie de garantías constitucionales básicas, se esté cuestionando en la actualidad la necesidad de los mismos, como consecuencia de una nueva tendencia de política criminal, sin duda influenciada por las presiones sociales.

Por otro lado, una serie de Estados han formulado reservas respecto de los artículos 37 y 40. Así, con relación al artículo 37. a), Singapur ha objetado que

puede hacerse un “juicioso” uso del castigo corporal y respecto al punto c) países con Australia, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda Suiza, y el Reino Unido, sostiene que no siempre es posible la separación entre menores y adultos en los centros de detención o prisión.

El artículo 40 ha sido objeto de reservas por países como Francia, Mónaco, Alemania, Países Bajos, Suiza, Bélgica, Dinamarca o Túnez, que establecen límites a la posibilidad de revisión de las decisiones judiciales por un órgano judicial superior o, incluso, Alemania y los Países Bajos demandan la posibilidad de que las infracciones menos graves puedan ser juzgadas sin asistencia de letrado.

3. MODELOS DE JUSTICIA JUVENIL

En la evolución histórica de nuestro Derecho penal, así como en el Derecho comparado, existen diversos modelos de justicia juvenil, es decir, distintas formas de abordar, tanto desde el punto de vista sustantivo como procesal y penitenciario, la reacción estatal en el marco de la delincuencia juvenil.

- El denominado modelo tutelar, tradicional. Este modelo responde a principios asistenciales, curativos y protectores. Ello se debe a la inimputabilidad del menor, de la consideración de que el menor no es un sujeto “responsable” de los actos realizados y por los cuales deba ser castigado, sino más bien un enfermo al que se debe curar, corregir o proteger. El menor se convierte así en un ente meramente pasivo de una reacción estatal consistente en medidas correctoras, de duración indeterminada, impuestas por jueces de menores que no son funcionarios de carrera y en los que se concentran las funciones de acusación, defensa y enjuiciamiento.

El proceso carece de garantías jurídicas, sigue un sistema inquisitivo, no interviene el Ministerio Fiscal ni el Abogado defensor, las actuaciones son de carácter reservado y no existe contradicción entre las partes. Es el modelo tradicional en prácticamente todos los países desde finales del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX, permaneciendo en muy pocos actualmente, sobre todo en Hispanoamérica. Por ejemplo Méjico en la actualidad. En España se siguió en la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, de 1948, y parcialmente en la Ley de 1992 abandonándose a partir de entonces. Este modelo ha sido muy criticado porque provocó un importante incremento de la delincuencia juvenil.

- Encontramos el modelo de justicia. Este modelo surge como reacción a los sistemas asistenciales, por considerarlos ineficaces para frenar la delincuencia juvenil y, en cierto modo, responsables de su incremento en cuanto protegía los intereses del menor por encima de la protección de la sociedad. Acentúa la vertiente retributiva y sancionadora. Se siguió en muchos países europeos: Holanda, Bélgica, Francia, Alemania, Inglaterra, pero en la mayoría de ellos ha derivado en el modelo de responsabilidad. El llamado modelo de bienestar recurre a una intervención psicológica más que jurídica. Carece de garantías jurídicas. Intervienen Jurados de Infancia, legos en derecho. Pueden ser muy eficaces si los medios son abundantes, pero corren el peligro de fracaso absoluto si los servicios sociales no están suficientemente preparados o carecen de buenas dotaciones.

- Encontramos, por último, el modelo llamado de responsabilidad. A diferencia del tutelar, parte como presupuesto de la capacidad de responsabilidad del menor. Considera que el menor es responsable de sus actos y por tanto debe asumir las consecuencias que se deriven de ellos. El menor no es solo objeto de protección, sino sujeto de derechos, al cual se le reconocen en el ámbito penal y procesal las mismas garantías jurídicas que el adulto. Se somete al principio de legalidad: tipicidad de las conductas, sometimiento del juez a los hechos probados y determinación temporal de las medidas. Asimismo, respeta los derechos fundamentales inherentes al proceso: derecho al juez predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia jurídica, a conocer la acusación, a un proceso público sin dilaciones indebidas, a la presunción de inocencia, a recurrir la resolución, etc. Las garantías se extienden también a las reacciones de carácter desinstitucionalizado o informal, como la diversión o los programas de mediación y conciliación. Este modelo tiene carácter sancionador, con un componente represivo que se conjuga, no obstante, con una orientación pedagógica o educadora. Por eso se le conoce también como modelo educativo-responsabilizador. Es el modelo que sigue la vigente LPM, destacando la naturaleza educativa de la sanción.

4. CONCEPTO DE “MENOR”

Se puede afirmar que, aunque existe unanimidad de los distintos países en fijar cual es el límite máximo de la minoría de edad, sin embargo no existe unanimidad en señalar cual es el límite mínimo de la minoría de edad, siendo este distinto en los diferentes países. Ello es debido a que el art.1 de la Convención de 20 de noviembre de 1989 considera que “niño es todo menor de 18 años”, estableciendo así el límite máximo de la minoría de edad, pero sin fijar un límite mínimo de la misma.

En España, respecto a la determinación de este concepto a los efectos que nos interesan, es preciso distinguir dos momentos: anterior y posterior a la entrada en vigor del Código Penal de 1985. Con anterioridad a este momento la mayoría de edad penal no coincidía con la civil. La menor edad de 18 años no eximía por sí misma de responsabilidad criminal, sino que la atenuaba. La exención estaba prevista para el menor de 16 años. No obstante, en atención a que el límite de 18 años determinaba dicha atenuación, se consideraba incluido en el concepto “menor” a quien en el momento de comisión del hecho aún no había cumplido esa edad. Las correspondientes exención y atenuación se basaban en razones político criminales diversas (relacionadas, entre otras cosas, con los efectos nocivos de la hipotética ejecución de la pena) y en la presunción de que en tales casos concurriría, respectivamente, una inimputabilidad o semimputabilidad. Este tratamiento diferenciado era comúnmente admitido por la doctrina, que consideraba que la inimputabilidad del menor (refiriéndose al menor de 16 años) se derivaba de una *presunción iuris et de jure* de incapacidad, de modo que aunque el juez llegara a la conclusión de que el menor hubiese obrado con discernimiento estaba obligado a no imponer pena.

Tal situación era criticable, pues los menores mayores de 16 años podían ir a la cárcel y sin embargo no podían contraer matrimonio, celebrar contratos, ni ser titulares de derechos y obligaciones. Tal situación se pone fin con la nueva normativa que equipara definitivamente la mayoría de edad penal con la mayoría de edad civil. Así, en virtud del dispuesto en el art. 19 CP, cuando un menor de 18 años cometa un hecho delictivo

podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor. La propia LPM establece en su art. 1 el mismo límite superior, de 18 años (salvo la excepcionalidad prevista hasta el límite de los 21 años, de momento inaplicable y que en cualquier caso no altera el significado del concepto menor). El límite actual de aplicación del Derecho penal de adultos -18 años- coincide con la propuesta casi unánime de la doctrina y con gran parte de los ordenamientos jurídicos extranjeros. Asimismo, la Carta Europea de los Derechos del Niño, aprobada por resolución del Parlamento europeo de 8 de julio de 1992, fija también la mayoría de edad penal en los 18 años. No se trata, pues, de que al menor se le excluya toda responsabilidad penal, sino únicamente la aplicación del Código penal, quedando sometido en su caso a la Ley penal del menor o, si se prefiere, al Derecho penal de jóvenes y menores.

Naturalmente, aunque el legislador no lo haya previsto expresamente en el Código Penal, la edad de 14 años marca el límite mínimo para la intervención penal, tanto de adultos como de menores. Así el art. 1 LPM señala que: “esta Ley se aplicará para exigir la responsabilidad de las personas mayores de 14 años y menores de 18 por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales”. Sobre este límite mínimo ha habido discrepancias, tanto doctrinales como legales, que se mueven en la franja de entre 12 y 16 años (por ejemplo, los Anteproyectos de la Ley penal juvenil de 1994 y 1997, y el Proyecto de 1998 fijaban el límite mínimo en los 13 años). Muchos países americanos fijan el límite mínimo de la minoría de edad en los 13 años, así el Código de los Niños Niñas y Adolescentes de República Dominicana 136/2003. En España, por debajo de los 14 años, solo se puede actuar sobre el menor por la vía administrativa. Así el art.3 de la Ley Orgánica de responsabilidad del Menor 5 /2000 señala que, en tales casos, el Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de dicho menor, conforme a lo dispuesto en la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor.

5. CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL CONCEPTO “MENOR”

Históricamente son dos los criterios o métodos que pueden seguirse para decidir cuándo se considera menor a un sujeto a los efectos de aplicación de un Derecho penal de jóvenes y menores: el psicológico y el biológico.

- El método psicológico. Este método tiene en cuenta el grado de discernimiento del menor; su capacidad intelectual y volitiva. Para ello es preciso, en consecuencia, examinar individualmente la capacidad del menor. El juez deberá analizar si el menor, en el momento que infringe la ley penal, tiene capacidad para conocer y querer lo que está haciendo. Este método, que se seguía en nuestros primeros Códigos Penales, no se ha mantenido posteriormente en nuestro Derecho, a pesar de que lo contemplaba el Anteproyecto de 1995 de la Ley Penal del Menor (siguiendo la ley penal juvenil alemana) y no se mantuvo en el Anteproyecto de 1997 ni tampoco en la Ley actual. En el Derecho comparado se sigue, por ejemplo, en Alemania e Italia. Las opiniones doctrinales a favor de este criterio se basan en que es el que mejor responde al principio de justicia, anteponiéndolo al de seguridad jurídica, propio del criterio biológico. Debe advertirse, no obstante que, con independencia de su mayor justicia, no suele

verificarse en la práctica -según las observaciones de la doctrina alemana- la capacidad penal del joven, pues los jueces parten abiertamente por regla general de que un menor de 14 años es siempre responsable jurídico penalmente por los delitos que entran en debate ante juez.

- El método o criterio biológico. El método biológico atiende, por el contrario y como su propio nombre indica, exclusivamente al factor cronológico de la edad. El principio de seguridad jurídica queda así plenamente satisfecho, de la misma forma que se resuelven los problemas de prácticos. No debe entenderse, sin embargo, que nos encontramos ante un sacrificio absoluto del principio de justicia en aras de la seguridad jurídica pues aunque resulta evidente que la capacidad individual de comprensión y volitiva no es la misma en todos los casos, estos posibles juicios de valor diferentes pueden tomarse en consideración en la LPM, por ejemplo, según el art. 7.3 , a la hora de elegir la medida adecuada aplicable, en atención especialmente a la edad, las circunstancias familiares y sociales, la personalidad y el interés del menor. Este método es el que se sigue en la normativa española vigente.

6. LA LEY PENAL DEL MENOR EN ESPAÑA

La Ley Orgánica de Responsabilidad penal del menor fue aprobada el 12 de enero de 2005(BOE 13 de Enero de 2000), presentando la siguiente estructura: un título preliminar; ocho títulos; los títulos 3 y 7 se dividen en tres capítulos; 64 artículos; cuatro disposiciones adicionales; una disposición transitoria; siete disposiciones finales.

El Título primero: “Del Ámbito de aplicación de la Ley”.

El segundo: “De las Medidas”.

El tercero: “De la instrucción del procedimiento”.

El título cuarto: “De la fase de Audiencia”.

El título quinto “De la sentencia”.

El título sexto: “Del régimen de recursos”.

El título séptimo: “De la ejecución de las medidas”.

El título octavo: “De la responsabilidad Civil”.

1. Principios informadores.

Tradicionalmente nuestra doctrina ha sido unánime en destacar los siguientes principios en que se inspira la Ley Orgánica 5/2000:

- Naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad.
- Reconocimiento expreso de todas las garantías que se derivan del respeto de los derechos constitucionales y de las especiales exigencias del superior interés del menor.

- La determinación de las medidas siguiendo el criterio étéreo de diversos tramos a efectos procesales y sancionadores en la categoría de infractores menores de edad.
- Flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas aconsejadas por las circunstancias del caso concreto. Estableciendo los artículos 14 y 51 la posibilidad de modificación de las medidas en atención a las circunstancias personales del menor.
- Atribución de competencia de las comunidades autónomas para la ejecución de las medidas impuestas en la sentencia y control judicial de esta ejecución.

2. Ámbito de aplicación.

Recoge la Ley en su artículo 1 su ámbito de aplicación al afirmar que servirá para exigir la responsabilidad de las personas mayores de 14 años y menores de 18 por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales. Asimismo prevé la excepción, suspendida por el momento hasta el año 2007, de que también se aplicará a las personas mayores de 18 años y menores de 21, en los términos establecidos en el artículo 4 de la misma.

Quedan, por tanto, excluidos, los menores de 14 años, a los cuales, se les aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. En tales casos, el Ministerio Fiscal deberá remitir, a la entidad pública de protección de menores, testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin, en su caso, de promover las medidas de protección adecuadas.

La LPM prevé un régimen específico para los mayores de 18 años y menores de 21, aunque, como se ha advertido, está en suspenso actualmente.

En todo caso señala el legislador que las edades se han de entender siempre referidas al momento de la comisión de los hechos, sin que el haberse rebasado las mismas antes del comienzo del procedimiento o durante la tramitación del mismo tenga incidencia alguna sobre la competencia atribuida por esta misma Ley a los jueces y fiscales de Menores.

3. Órgano Competente.

La competencia objetiva la atribuye el legislador al juez de Menores y la competencia territorial viene determinada por el del lugar donde se haya cometido el hecho delictivo. Dichos órganos estarán servidos por magistrados especialistas o que hayan realizado el correspondiente curso de especialización en el CGPJ.

Corresponde a la Audiencia Provincial conocer el recurso de apelación contra las sentencias dictadas por el juez de Menores. En Madrid existe una sección especializada en menores, la sección cuarta de la Audiencia Provincial de Madrid.

La Sala Segunda del Tribunal Supremo conocerá de las sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales pero solo para los supuestos de unificación de doctrina.

4. Intervención del Ministerio Fiscal.

Una de las características de la LPM es la singular posición que otorga al Ministerio Fiscal, cuyas competencias e intervención se contemplan en muchos aspectos concretos a lo largo del articulado de la Ley. El legislador dispone en el Art. 6 que corresponde al Ministerio Fiscal la defensa de los derechos que a los menores reconocen las leyes, así como la vigilancia de las actuaciones que deban efectuarse en su interés y la observancia de las garantías del procedimiento, para lo cual dirigirá personalmente la investigación de los hechos y ordenará que la policía judicial practique las actuaciones necesarias para la comprobación de aquellos y de la participación del menor en los mismos, impulsando el procedimiento.

Se establece que el inicio o incoación del expediente y la instrucción del procedimiento sancionador de menores corresponden al Ministerio Fiscal. Cuando el Ministerio Fiscal tiene conocimiento de un hecho delictivo presuntamente cometido por un menor, admitirá o no a trámite la denuncia (según que los hechos sean o no indiciariamente constitutivos de delito), custodiará las piezas, documentos y efectos que le hayan sido remitidos, y practicará, en su caso, las diligencias que considere pertinentes para la comprobación del hecho y de la responsabilidad del menor en su comisión, pudiendo resolver el archivo de las actuaciones cuando los hechos no constituyan delito o no tengan autor conocido. La resolución recaída sobre la denuncia deberá notificarse a quienes hubieran formulado la misma. Una vez efectuadas dichas actuaciones iniciales, el Ministerio Fiscal dará cuenta de la incoación del expediente al juez de Menores, quien iniciará las diligencias de trámite correspondientes y, en su caso, abrirá al propio tiempo la pieza separada de responsabilidad civil. Ahora bien si, con posterioridad a las actuaciones iniciales, el Ministerio Fiscal comprueba en la instrucción que el conocimiento de los hechos no corresponde a la competencia de los Juzgados de Menores, acordará la remisión de lo actuado al órgano legalmente competente. La actuación instructora del Ministerio Fiscal -que tiene como objeto tanto valorar la participación del menor en los hechos, para expresarle el reproche que merece su conducta, como proponer las concretas medidas de contenido educativo y sancionador adecuadas a las circunstancias del hecho y de su autor y, sobre todo, al interés del propio menor valorado en la causa- debe respetar las condiciones y principios establecidos en la LPM. Por una parte, el Ministerio Fiscal deberá dar vista del expediente al letrado del menor, en un plazo no superior a 24 horas, tantas veces como aquel lo solicite.

Por otra, el Ministerio Fiscal no podrá practicar por sí mismo diligencias restrictivas de derechos fundamentales, sino que habrá de solicitar del Juzgado la práctica de las que sean precisas para el buen fin de las investigaciones. El juez de Menores, quien se convierte en un juez de garantías, resolverá sobre esta petición por auto motivado. La práctica de tales diligencias se documentará en pieza separada.

Por otra parte, rige el principio de unidad de expediente: el Ministerio Fiscal incoará un procedimiento por cada hecho delictivo, salvo cuando se trate de hechos delictivos conexos. Todos los procedimientos tramitados a un mismo menor o joven se archivarán en el expediente personal que del mismo se haya abierto en la Fiscalía. De igual modo se archivarán las diligencias en el Juzgado

de Menores respectivo. La propia LPM resuelve las dificultades del respeto a este principio de unidad de expediente en los casos en los que los delitos atribuidos al menor expedientado hubieran sido cometidos en diferentes territorios. En tales casos, la determinación del órgano judicial competente para el enjuiciamiento de todos ellos en unidad de expediente (así como de las entidades públicas competentes para la ejecución de las medidas que se apliquen) se hará teniendo en cuenta el lugar del domicilio del menor y, subsidiariamente, los criterios expresados en el artículo 18 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Asimismo el juez de Menores, a solicitud del Ministerio Fiscal, del menor o de su familia y mediante auto motivado, podrá decretar el secreto del expediente, en su totalidad o parcialmente, durante toda la instrucción o durante un período limitado de esta. No obstante, el letrado del menor deberá, en todo caso, conocer en su integridad el expediente al evacuar el trámite de alegaciones. Este incidente se tramitará por el Juzgado en pieza separada.

5. Detención de los menores: requisitos.

En atención a las peculiaridades del menor en cuanto tal, su detención está sometida al cumplimiento de determinados principios, requisitos y obligaciones que tratan de compaginar las garantías necesarias con el menor perjuicio posible para el menor. Los menores se encuentran sujetos a las mismas garantías que los mayores de edad pero con un plus de derechos.

- Así en el momento de realizar la detención, las autoridades y funcionarios que intervengan en ella deberán hacerlo en la forma que menos perjudique al menor y estarán obligados a informarle, en un lenguaje claro y comprensible y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan, de las razones de su detención y de los derechos que le asisten, especialmente los reconocidos en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como a garantizar el respeto de los mismos. Deberá de practicarse por policía especializada, carente de distintivos (en Madrid el GRUME Grupo de Menores de Madrid).
- También deberán notificar inmediatamente el hecho de la detención y el lugar de la custodia a los representantes legales del menor y al Ministerio Fiscal. Si el menor detenido fuera extranjero, el hecho de la detención se notificará a las correspondientes autoridades consulares cuando el menor tuviera su residencia habitual fuera de España o cuando así lo solicitaran el propio menor o sus representantes legales.
- Toda declaración del detenido se llevará a cabo en presencia de su letrado y de aquellos que ejerzan la patria potestad, tutela o guarda del menor -de hecho o de derecho-, salvo que, en este último caso, las circunstancias aconsejen lo contrario. En defecto de estos últimos la declaración se llevará a cabo en presencia del Ministerio Fiscal, representado por persona distinta del instructor del expediente.
- Mientras dure la detención, los menores deberán hallarse custodiados en dependencias adecuadas y separadas de las que se utilicen para los mayores de edad y recibirán los cuidados, protección y asistencia social, psicológica, médica y física que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales.

- La duración de la detención por funcionarios de policía no podrá sobrepasar el tiempo, estrictamente necesario, para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y, en todo caso, dentro del plazo máximo de 24 horas el menor detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición del Ministerio Fiscal. Se aplicará, en su caso, lo dispuesto en el artículo 520 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, atribuyendo la competencia para las resoluciones judiciales previstas en dicho precepto al juez de Menores. Cuando el detenido sea puesto a disposición del Ministerio Fiscal, este habrá de resolver, dentro de las 48 horas a partir de la detención, sobre la puesta en libertad del menor, sobre el desistimiento de la incoación del expediente o sobre la incoación del expediente, poniendo al menor a disposición del juez de Menores competente e instando del mismo las oportunas medidas cautelares, con arreglo a lo establecido en el artículo 28 LPM.

El juez competente para el procedimiento de “habeas corpus” en relación a un menor será el juez de Instrucción del lugar en el que se encuentre el menor privado de libertad.

6. Las medidas cautelares.

Se solicitarán siempre a instancia del Ministerio Fiscal; cuando existan indicios racionales de la comisión de un delito o el riesgo de eludir u obstruir la acción de la justicia por parte del menor, podrá solicitarse del juez de Menores, en cualquier momento, la adopción de medidas cautelares para la custodia y defensa del menor expedientado. Dichas medidas podrán consistir en internamiento en centro, en el régimen adecuado, libertad vigilada o convivencia con otra persona, familia o grupo educativo. Tal enumeración es exhaustiva, por lo que no podrán acordarse otras medidas que no sean las expresamente enumeradas en el artículo 28 de la Ley Orgánica 5/2000. El juez, oído el letrado del menor, así como el equipo técnico y la representación de la entidad pública de protección o reforma de menores, que informarán especialmente sobre la naturaleza de la medida cautelar, resolverá sobre lo propuesto tomando en especial consideración las circunstancias personales del menor. En cuanto a la duración de la medida cautelar adoptada, señala el legislador que podrá mantenerse hasta el momento de la celebración de la audiencia prevista en los artículos 31 y siguientes de esta Ley o durante la sustanciación de los eventuales recursos. Ahora bien en ningún caso podrá superar la mitad de la duración de la medida definitiva solicitada por el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones.

Cuando la medida cautelar sea de internamiento en centro cerrado solo podrá acordarse cuando el hecho imputado al menor sea un delito cometido con violencia o intimidación o ponga en grave riesgo la vida o integridad física de las personas. Para la adopción de la medida cautelar de internamiento se atenderá a la existencia de indicios racionales de criminalidad y participación del menor en los hechos, a su gravedad, su repercusión y la alarma social producida, valorando siempre las circunstancias personales y sociales del menor. El juez de Menores, cuando la medida solicitada sea de internamiento, resolverá sobre la propuesta del Ministerio Fiscal en una comparecencia a la que asistirán también el letrado del menor y el representante del equipo técnico y el de la entidad pública de protección o reforma de menores, los cuales informarán al juez sobre

la conveniencia de la adopción de la medida solicitada, desde la perspectiva del interés del menor y de su situación procesal. En dicha comparecencia el Ministerio Fiscal y el letrado del menor podrán proponer los medios de prueba que puedan practicarse en el acto o dentro de las 24 horas siguientes. El tiempo máximo de duración de la medida cautelar de internamiento será de seis meses y podrá prorrogarse, a instancia del Ministerio Fiscal y mediante auto motivado, por otros tres meses como máximo.

7. Las medidas.

- Clases de Medidas.

El legislador de la Ley 5/2000 establece en el art.7 un catálogo exhaustivo de medidas entre las que encontramos:

1. Internamiento: medidas privativas de libertad, en lugares específicos para los menores separados de los mayores de edad. Pueden ser en régimen cerrado, abierto, semiabierto y terapéutico. Las personas sometidas a la medida de internamiento en régimen cerrado residirán en el centro y desarrollarán en el mismo las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio, todo ello sin perjuicio de las salidas de fines de semana o para realizar actividades fuera del centro; en régimen semiabierto, residirán en el centro, pero realizarán fuera del mismo actividades formativas, educativas, laborales y de ocio; y en régimen abierto, llevarán a cabo todas las actividades del proyecto educativo en los servicios normalizados del entorno, residiendo en el centro como domicilio habitual, con sujeción al programa y régimen interno del mismo.

Se prevé también el internamiento terapéutico. Esta medida requiere el consentimiento expreso del menor y se realiza en los centros de esta naturaleza con una atención educativa especializada o tratamiento específico, dirigido a personas que padezcan anomalías o alteraciones psíquicas, un estado de dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones en la percepción que determinen una alteración grave de la conciencia de la realidad. Esta medida podrá aplicarse sola o como complemento de otra medida prevista en el artículo 8 de la LPM. Cuando el interesado rechace un tratamiento de deshabitación, el juez habrá de aplicarle otra medida adecuada a sus circunstancias.

2. Tratamiento ambulatorio: las personas sometidas a esta medida habrán de asistir al centro designado con la periodicidad requerida por los facultativos que las atiendan y seguir las pautas fijadas para el adecuado tratamiento de la anomalía o alteración psíquica, adicción al consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones en la percepción que padezcan. Esta medida podrá aplicarse sola o como complemento de otra medida prevista en este artículo. Requiere el consentimiento expreso del menor. Cuando el interesado rechace un tratamiento de deshabitación, el juez habrá de aplicarle otra medida adecuada a sus circunstancias.

Asistencia a un centro de día: las personas sometidas a esta medida residirán en su domicilio habitual, donde dormirán y acudirán a un centro plenamente integrado en la comunidad, a realizar actividades de apoyo, educativas, formativas, laborales o de ocio.

3. Permanencia de fin de semana: las personas sometidas a esta medida permanecerán en su domicilio o en un centro hasta un máximo de 36 horas entre la tarde o noche del viernes y la noche del domingo.

Prohibición de acercamiento a la víctima su familia o persona que el juez designe. Supone la imposibilidad de acercarse a la víctima, a su domicilio, lugar de trabajo o cualquier sitio que la víctima frecuente. Comunicarse con ella telefónica, telemáticamente o de cualquier forma oral, visual o escrita.

4. Libertad vigilada: en esta medida se ha de hacer un seguimiento, a través de un técnico de la comunidad, de la actividad de la persona sometida a la misma y de su asistencia a la escuela, al centro de formación profesional o al lugar de trabajo, según los casos, procurando ayudarla a superar los factores que determinaron la infracción cometida. Asimismo, esta medida obliga, en su caso, a seguir las pautas socio-educativas que señale la entidad pública o el profesional encargado de su seguimiento, de acuerdo con el programa de intervención elaborado al efecto y aprobado por el juez de Menores. La persona sometida a la medida también queda obligada a mantener con dicho profesional las entrevistas establecidas en el programa y a cumplir, en su caso, las reglas de conducta impuestas por el juez, que podrán ser alguna o algunas de las siguientes:

- Obligación de asistir con regularidad al centro docente correspondiente, si el interesado está en el período de la enseñanza básica obligatoria, y acreditar ante el juez dicha asistencia regular o justificar, en su caso, las ausencias cuantas veces fuere requerido para ello.
- Obligación de someterse a programas de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, laboral, de educación sexual, de educación vial u otros similares.
- Prohibición de acudir a determinados lugares, establecimientos o espectáculos.
- Prohibición de ausentarse del lugar de residencia sin autorización judicial previa.
- Obligación de residir en un lugar determinado.
- Obligación de comparecer personalmente ante el Juzgado de Menores o profesional que se designe, para informar de las actividades realizadas y justificarlas.
- Cualesquiera otras obligaciones que el juez, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal, estime convenientes para la reinserción

social del sentenciado, siempre que no atenten contra su dignidad como persona. Por ello se afirma que es una medida vacía de contenido, pues permite al juzgador establecer el contenido que mejor se ajuste a las circunstancias personales del menor.

5. Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo: la persona sometida a esta medida debe convivir, durante el período de tiempo establecido por el juez, con otra persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo, adecuadamente seleccionados, para orientar a aquella en su proceso de socialización.
6. Prestaciones en beneficio de la comunidad: esta medida, que requiere el consentimiento expreso del menor, el menor sometido a ella ha de realizar las actividades no retribuidas que se le indiquen, de interés social o en beneficio de personas en situación de precariedad, de carácter humanitario o también trabajos medioambientales. Se buscará relacionar la naturaleza de dichas actividades con la naturaleza del bien jurídico lesionado por los hechos cometidos por el menor.
7. Realización de tareas socioeducativas: la persona sometida a esta medida ha de realizar, sin internamiento ni libertad vigilada, actividades específicas de contenido educativo encaminadas a facilitarle el desarrollo de su competencia social.
8. Amonestación: Esta medida consiste en la reprensión de la persona llevada a cabo por el juez de Menores y dirigida a hacerle comprender la gravedad de los hechos cometidos y las consecuencias que los mismos han tenido o podrían haber tenido, instándole a no volver a cometer tales hechos en el futuro.
9. Privación del permiso de conducir, licencia de caza, o de uso de armas: consiste en la privación del permiso de conducir ciclomotores o vehículos de motor, o del derecho a obtenerlo, o de las licencias administrativas para caza o para uso de cualquier tipo de armas. Esta medida podrá imponerse como accesoria cuando el delito o falta se hubiere cometido utilizando un ciclomotor o un vehículo de motor o un arma, respectivamente.
10. Inhabilitación absoluta: esta medida produce la privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos sobre el que recayer, aunque sean electivos; así como la incapacidad para obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos o empleos públicos y la de ser elegido para cargo público, durante el tiempo de la medida.

- Reglas generales para la aplicación de las medidas.

Establece el legislador que toda medida de internamiento consta de dos períodos: uno de internamiento propiamente dicho en el centro correspondiente y según el régimen de que se trate (cerrado, semiabierto o abierto); otro se llevará a cabo en régimen de libertad vigilada, en la modalidad elegida por el juez. El equipo técnico deberá informar respecto del contenido de ambos períodos, y el juez expresará la duración de cada uno en la sentencia.

Se permite una notable flexibilidad para la elección de la medida o medidas adecuadas, tanto por el Ministerio Fiscal y el letrado del menor en sus postulaciones como por el juez en la sentencia.

El principio básico de aplicación de la medida es el de la flexibilidad, que preside no solo la prueba y valoración jurídica de los hechos, sino especialmente las circunstancias personales del menor. Principio que se traduce en la posibilidad de modificar las medidas a lo largo del cumplimiento de las mismas en atención a superior interés del menor, conforme a los art 14 y 51 de la Ley 5/2000.

La aplicación de las medidas se encuentra presidida por el principio acusatorio. Conforme al cual el juez de Menores no podrá imponer una medida más grave que la solicitada por el Ministerio Fiscal o en su caso por la acusación particular, y solo podrá acordar medidas cautelares a instancia del Ministerio Fiscal.

Toda imposición de medida se encuentra asimismo presidida por el principio de proporcionalidad, conforme a este principio el juez de Menores no podrá imponer una medida que suponga una mayor restricción de derechos, ni por un tiempo superior a la medida solicitada por el Ministerio Fiscal. No se podrá imponer una medida más grave o de mayor duración que la señalada por el Código Penal, respecto del mismo delito, para mayores de edad.

A pesar de la flexibilidad permitida para la elección de medidas, el Art. 9 LPM establece que la aplicación de las medidas se atenderá a las siguientes reglas:

1. Limitación de medidas para las faltas: cuando los hechos cometidos sean calificados de falta, solo se podrán imponer las medidas de amonestación, permanencia de fin de semana hasta un máximo de cuatro fines de semana, prestaciones en beneficio de la comunidad hasta 50 horas, y privación del permiso de conducir o de otras licencias administrativas.
2. Limitación de la posibilidad de aplicar la medida de internamiento en régimen cerrado: la medida de internamiento en régimen cerrado solo podrá ser aplicable cuando en la descripción y calificación jurídica de los hechos se establezca que en su comisión se ha empleado violencia o intimidación en las personas o actuado con grave riesgo para la vida o la integridad física de las mismas.
3. Duración de las medidas: regla general. La duración de las medidas no podrá exceder de dos años, computándose, en su caso, a estos efectos el tiempo ya cumplido por el menor en medida cautelar, conforme a lo dispuesto en el artículo 28.5 de la presente Ley. La medida de prestaciones en beneficio de la comunidad no podrá superar las 100 horas. La medida de permanencia de fin de semana no podrá superar los ocho fines de semana.
4. Duración de las medidas para el autor mayor de 16 años: en el caso de personas que hayan cumplido los 16 años en el momento de la comisión de los hechos, el plazo de duración de las medidas podrá alcanzar un máximo de cinco años, siempre que el delito haya sido cometido

con violencia o intimidación en las personas o con grave riesgo para su vida o integridad física y el equipo técnico en su informe aconseje la prolongación de la medida. En estos supuestos, la medida de prestaciones en beneficio de la comunidad podrá alcanzar las 200 horas y la de permanencia de fin de semana 16 fines de semana.

5. Duración en casos de extrema gravedad: excepcionalmente, cuando los supuestos previstos en la regla anterior revistieran extrema gravedad, apreciada expresamente en la sentencia, el juez habrá de imponer una medida de internamiento de régimen cerrado de uno a cinco años de duración, complementada sucesivamente por otra medida de libertad vigilada con asistencia educativa hasta un máximo de otros cinco años. Solo se podrá modificar o sustituir la medida impuesta (según los Art. 13 y 51.1 LPM) una vez transcurrido el primer año de cumplimiento efectivo de la medida de internamiento.

(Todo ello sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional cuarta LPM). La medida de libertad vigilada deberá ser ratificada mediante auto motivado, previa audiencia del Ministerio Fiscal, del letrado del menor y del representante de la entidad pública de protección o reforma de menores al finalizar el internamiento y se llevará a cabo por las instituciones públicas encargadas del cumplimiento de las penas, conforme a lo establecido en el artículo 5.1 CP. A los efectos de este artículo, se entenderán supuestos de extrema gravedad aquellos en los que se apreciare reincidencia.

6. Hechos imprudentes: las acciones u omisiones imprudentes no podrán ser sancionadas con medidas de internamiento en régimen cerrado.
7. Casos de inimputabilidad: Cuando en la postulación del Ministerio Fiscal o en la resolución dictada en el procedimiento se aprecien algunas de las circunstancias a las que se refiere el artículo 5.2 LPM , solo podrán aplicarse las medidas terapéuticas descritas en el artículo 7.1, letras d) y e) de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

ABRIL CAMPOY, JOSE MANUEL, “La responsabilidad de los padres por los daños causados por sus hijos”. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Núm. 675, Enero - Febrero 2003.

ALBERT PÉREZ, SILVIA: “Sistema de responsabilidad civil derivada de delito cometido por menores de edad. Exigencia de responsabilidad civil en la jurisdicción de menores. Jurisdicción civil y jurisdicción contenciosa”. 2007 Editorial Comares.

CABALLERO MARISCAL, MIGUEL ÁNGEL: “Técnicas y actividades para trabajar con menores en situación de riesgo e infractores”, Grupo Editorial Universitario, 2007.

CUESTA ARZAMENDI, JOSÉ LUIS DE LA: “¿Es posible un modelo compartido de reeducación y reinserción en el ámbito europeo?”, en nº 10 (2008) de la Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología.

DOLZ LAGO, MANUEL, JESÚS: “Comentarios a la Legislación Penal de Menores”, Valencia 2007, Editorial Tirant lo Blanch.

DURANY PICH, SALVADOR. “Las reglas de responsabilidad civil en el nuevo derecho penal de menores”, InDret. http://www.indret.com/pdf/019_es.pdf

FERNÁNDEZ MOLINA, ESTHER: “Entre la educación y el castigo: un análisis de la justicia de menores”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

GARCÍA PEREZ, OCTAVIO (Coordinador): “La delincuencia juvenil ante los juzgados de menores”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008

GARCÍA-ROSTÁN CALVÍN, GEMMA: “El Proceso Penal de los Menores. Funciones Ministerio Fiscal y Juez Instrucción, Período Intermedio y Medidas Cautelares”, Editorial Aranzadi, 2007

GONZÁLEZ CANO, M^a ISABEL: “Valoración de las reformas procesales operadas por la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la ley orgánica de responsabilidad penal de los menores (I)”, Diario LA LEY N^o 6742. Lunes, 25 de junio de 2007.

GONZÁLEZ CANO, M^a Isabel: “Valoración de las reformas procesales operadas por la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la ley orgánica de responsabilidad penal de los menores (II)”, Diario LA LEY N^o 6743. Lunes, 26 de junio de 2007.

GARCÍA RUBIO, PAZ: “La responsabilidad civil del menor infractor.” <http://www.rexurga.es/pdf/COL105.pdf>

LANDROVE DIAZ, GERARDO: “Introducción al derecho penal de menores”, Editorial Tirant Lo Blanch, 2007.

LÓPEZ LÓPEZ, A.M.: “La ley penal del menor y el reglamento para su aplicación. Comentarios, concordancias y jurisprudencia”, Editorial Comares, 2007.

MONTERO HERNANZ, TOMÁS: “A propósito de la demandada reforma de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores”, en Boletín de Noticias Jurídicas n^o 387, de 25 de septiembre de 2007.

MONTERO HERNANZ, TOMÁS: “Las modificaciones de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores”, Diario La Ley N^o 6829. Martes, 27 de noviembre de 2007.

MONTERO HERNANZ, TOMÁS: “Las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre”, en el número 0, marzo 2008, de la revista Brújula Joven, revista del Centro Menesiano “Zamora Joven”.

MONTERO HERNANZ, TOMÁS: “La justicia penal juvenil en España: modelos de gestión”, en Boletín de Noticias Jurídicas n^o 415, de 15 de abril de 2008 y n^o 416 de 6 de mayo de 2008.

MONTERO HERNANZ, TOMÁS: “La ejecución de medidas impuestas por los juzgados de menores”, Diario La Ley N^o 7026. Viernes, 3 de octubre de 2008.

MORENILLA ALLARD, P.: “El Proceso penal del menor. Actualizado a la LO 8/2006 de 4 de diciembre”, Editorial Colex, 2007.

ORNOSA FERNÁNDEZ, M^a ROSARIO: “Derecho Penal de Menores. Comentarios a la LO 5/2000, reformada por la LO 8/2006, y a su Reglamento”. Ed. Boch, 2007.

PÉREZ MACHÍO, A.I.: “EL TRATAMIENTO JURÍDICO-PENAL DE LOS MENORES INFRACTORES. -LO 8/2006- (Aspectos de Derecho comparado y especial consideración del menor infractor inmigrante)”, Editorial Tirant Lo Blanch, 2007.

PÉREZ VAQUERO, CARLOS P. “LA JUSTICIA JUVENIL EN EL DERECHO EUROPEO”. Derecho y Cambio Social, 01/07/2014.

POLO RODRIGUEZ J.J. y HUÉLAMO BUENDÍA, A.J.: “La nueva ley penal del menor”, Ed. Colex, Madrid 2007.

ROSA CORTINA, JOSÉ MIGUEL DE LA: “Responsabilidad civil derivada de infracciones penales cometidas por menores: aspectos sustantivos y procesales.” <http://www.asociacionabogadosrcs.org/congreso/5congreso/ponencias/JoseMiguelResponsabilidad.pdf>

URBANO CASTRILLO, EDUARDO y ROSA CORTINA, JOSÉ MIGUEL: “Comentarios a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor”, Ed. Tirant lo Blanch. 2007.

VÁZQUEZ GONZÁLEZ, CARLOS Y SERRANO TÁRREGA María Dolores: “Derecho Penal Juvenil”, 2^a edición. Editorial Dykinson 2007.

VÁZQUEZ GONZÁLEZ, CARLOS “Derecho Penal Juvenil Europeo” .DYKINSO 2005.

Fecha de recepción: 10/06/2016. Fecha de aceptación: 20/06/2016

DONDE LOS ESCORPIONES

LORENZO SILVA

Editorial Destino, 2016-09-20, 350 páginas.

ISBN: 9788423351039

Lorenzo Silva (Madrid, 1966) vuelve a ofrecer a los lectores nuevas aventuras de los guardias civiles Bevilacqua y Chamorro. Una serie, esta sería la octava entrega, que ha producido grandes satisfacciones tanto a sus lectores como al propio autor, reconocido con el Premio Nadal (2000) por “El alquimista impaciente” y el Premio Planeta (2012) por “La marca del meridiano”. En todo caso hay que señalar que la labor literaria de Silva no se limita a estos personajes sino que, en una prolífica carrera, ha escrito multitud de novelas, libros de relatos, ensayos de no ficción e incluso narrativa infantil y juvenil, mostrando una gran inquietud intelectual que abarca desde la historia hasta fenómenos sociales de actualidad.

En esta novena entrega, si consideramos como tal la agrupación de cuatro relatos en “Nadie vale más que otro. Cuatro Asuntos de Bevilacqua”, el autor nos traslada por primera vez fuera de España, concretamente a Afganistán, una muestra de la acción que nuestras Fuerzas Armadas y Guardia Civil desarrollan en el exterior, con una abundante descripción de actividades, procedimientos y armamento. A nadie cabe ya duda que las fronteras se han difuminado y que los riesgos principales para la seguridad son de carácter transnacional.

Puede que no sea habitual reseñar una obra de ficción en una publicación académico-profesional como es Cuadernos de la Guardia Civil, pero hay una serie de motivos que lo justifican claramente.

En primer lugar, el género de novela negra es una vía para conocer y difundir la realidad en la que vivimos, especialmente convulsa en el ámbito de la seguridad y la defensa. La novela negra es una crónica de sucesos, de oscuras y en muchos casos ocultas e incomprensibles realidades. Truman Capote, en la mítica “A sangre fría”, describía un asesinato en el ámbito rural que podría tener su reflejo en hechos que suceden, puntualmente, en alguna localidad española y que deben ser atendidos por la Guardia Civil. Como ha señalado el propio Silva, en alguna ocasión, es esa aproximación a la realidad lo que configura un universo detectivesco creíble. La novela negra y la realidad se conectan a través de la explicación del mal, de sus raíces y manifestaciones. En “Donde los escorpiones” el autor ofrece una descripción de la vida en un acuartelamiento en Afganistán, donde militares y guardias civiles españoles cumplen con los cometidos derivados de los compromisos de España en la esfera internacional. Hombres y mujeres con sus inquietudes, dificultades, deseos y frustraciones. Una pequeña representación de nuestro país, formando parte de una alianza internacional, en el microcosmos local que ofrece la base militar y sus alrededores.

Adicionalmente, en el caso de Silva, ofrece una descripción de procedimientos y técnicas que han contribuido a difundir la imagen profesional de la Guardia Civil frente a otras aproximaciones basadas en estereotipos y clichés. Sin duda, su contribución

a la imagen del Cuerpo es innegable, y así ha sido reconocida con su nombramiento, el 15 de noviembre de 2010, como Guardia Civil Honorario. Previamente, en 2010, profundizó en el conocimiento y difusión sobre la Guardia Civil con su obra “Serenos en el peligro. La aventura histórica de la Guardia Civil”.

No desvelaremos la trama más allá de lo debido. Un Bevilacqua, que pasa de los cincuenta y envuelto más si cabe en una perpetua crisis existencial, es enviado a una base militar en Herat (Afganistán) para investigar el posible asesinato de un soldado español. Silva desentraña un “cluedo” del que previamente se conoce el lugar del asesinato y el arma empleada, una hoz utilizada por los afganos para cortar la amapola de la que se produce la heroína. Una obra de personajes, puesto que la autoría, a través del posible análisis de móviles para el asesinato, se podría atribuir a muchos individuos. Es aquí donde se muestran multitud de las técnicas y procedimientos de investigación criminal generalmente utilizados: el análisis biográfico de la víctima, la apertura de diferentes líneas de investigación que articulen las hipótesis alternativas existentes, la búsqueda de móviles, las entrevistas e interrogatorios, la función de criminalística (arma, huellas), el análisis forense en busca de evidencia digital (teléfono móvil). Como en toda investigación el objeto es determinar la autoría, su identificación, detención y puesta a disposición de la autoridad judicial. Una investigación más compleja si cabe cuando parte de los sospechosos no son españoles y la actividad se desarrolla en un tercer país.

Ha comentado Lorenzo Silva, en ocasiones anteriores, que la Guardia Civil debería ser el primer personaje de la novela negra en España. Motivos no faltan para tal aseveración. El despliegue territorial de nuestro Cuerpo, con más de 2.000 acuartelamientos, la proximidad al ciudadano, la especialización rural, hacen de la Institución el mejor cronista del lado oscuro de nuestros pueblos y sus gentes. Decía García Pavón, maestro del género, que “los pueblos son libros. Las ciudades periódicos mentirosos” (“Las hermanas coloradas”, 1970).

Obras, títulos y contenidos que muestran a un autor comprometido con su tiempo, que aprende del pasado y que muestra sus dudas y preocupaciones sobre el futuro. El propio Bevilacqua, en la presente obra, analiza con sarcasmo e ironía diversos aspectos de la sociedad española, de las relaciones de pareja o del devenir del tiempo. Contenidos clave para quienes entendemos la novela negra, al menos en parte, como “la descripción del hacer y el vivir de hombres y mujeres en continua persecución y búsqueda”. Persiguiendo sombras, sombras que en ocasiones, propias de la naturaleza humana, se entremezclan con fantasmas personales y familiares. Buscando sin cesar, buscando qué buscar. Pero encontrando. Y mostrando a hombres y mujeres de la Guardia Civil que no son extraordinarios, ni siquiera héroes. Pero sí lo son en sacrificio, profesionalidad y rigurosidad en la investigación, no exenta de creatividad.

Pero, como acertadamente muestra Silva en “Donde los escorpiones”, no todo acaba ahí. La Guardia Civil lucha con las capacidades, cada vez mayores, de sus agentes y con modernas tecnologías (drones, sistemas de gestión de la información y las comunicaciones, sistemas avanzados de vigilancia marítima, embarcaciones...) contra las grandes amenazas transnacionales, especialmente el terrorismo y el crimen organizado, en España o en el lugar en que sea preciso y legalmente encomendado. En las misiones internacionales se valora especialmente su carácter mixto policial y militar, más cuando los últimos años han mostrado la facilidad para desarrollar una

operación militar (Libia, Irak) y en las grandes dificultades para la estabilización del país posteriormente. La seguridad nacional se juega en África, en Oriente Medio o en Asia, en un mundo en el que la globalización del mal es un fenómeno consolidado y creciente, alentado por continuos conflictos sin fin.

No cabe más que agradecer a Lorenzo mostrar de nuevo la labor de la Guardia Civil, algo a lo que pocos se han animado o atrevido. Animamos desde estas páginas también a que miembros del Cuerpo se aventuren en el mundo literario como conocedores de primera mano de las realidades que se manifiestan, trasladando los valores de la Institución, basados en la dedicación, el sacrificio y la proximidad al ciudadano.

José María Blanco Navarro
Director del Centro de Análisis y Prospectiva
Guardia Civil

EL CÁRTEL

DON WINSLOW

Editorial RBA Libros, S.A., 08018 Barcelona, 2015, 696 páginas.

ISBN 9788490566367.

Este libro no debería de haber visto la luz, según confesó el autor en una entrevista, él no quería escribir más sobre narcotráfico tras publicar “El poder del perro”, pero los acontecimientos y la espiral de violencia que azota México hizo que Don Winslow volviese a seguir más de cerca la prensa y comenzase a interesarse por los cárteles que había visto nacer con «El poder del perro» diez años atrás. Debido a su experiencia previa como investigador privado, no le fue difícil buscar y encontrar las relaciones de causa y efecto que explicasen los comportamientos de los cárteles y, más en concreto, del cártel de Sinaloa.

Con la información recabada, el autor decide vertebrar la historia usando personajes del libro «El poder del perro». Keller y Adán Barrera son enemigos íntimos y protagonizan la dicotomía entre el bien y el mal, el héroe y el villano. Sin embargo, no son ellos los únicos narradores de esta historia, Don Winslow quiso enfocar la compleja situación del narcotráfico a través de diferentes miras y es por eso que también narran la historia periodistas, jóvenes que trabajan para Adán y mujeres entre otros. El libro ofrece una visión amplia y completa sobre algunos de los actores que intervienen en el narco-mundo y cada personaje, héroe o villano, desvela su forma de actuar y sus justificaciones, buscando la empatía o al menos la comprensión del lector.

El protagonista, Keller, perteneciente a la DEA (Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos), viaja a México para acabar con su archienemigo y antagonista: Adán Barrera. Este último tiene múltiples similitudes con lo que sabemos hoy en día del famoso «Chapo Guzmán». Y cada uno de ellos tiene su equipo, por un lado, Adán Barrera conforma un ejército autodenominado «Los Zetas» usando excombatientes y, por el otro, Keller se apoya en fuerzas especiales provenientes de EE.UU. para formar los «Matazetas». Y es en el contexto de estos enfrentamientos donde se experimenta, a través de la prosa, la brutalidad y la crudeza de la violencia en México. Las descripciones son desgarradoras, capaces de concienciar y hacer vivir al lector algo tan vil como una tortura o una ejecución. Y es que, como dice el autor, cuando una cuestión no puede solucionarse por la vía legal, la única salida es la violencia y para salir ganador hay que ser el más violento.

En la historia, al igual que en la vida real, menos de una decena de cárteles importantes se disputan las “plazas” (unidad de medida de los territorios) en México. En la repartición de las plazas, el cártel de Sinaloa, encabezado por Adán Barrera, carece de acceso a la frontera mexicana con Estados Unidos y para solucionar ese problema decide establecer alianzas. Estas alianzas generan, de manera inevitable, enemistades y las enemistades generan enfrentamientos. Y los enfrentamientos se producen entre los cárteles, entre cárteles y policía, entre los policías y entre los políticos, lo que hace que la historia sea pluridimensional y polifacética.

La acción transcurre principalmente en México pero también en EE.UU, Colombia, incluso Berlín y España, lo que nos hace ver que el narcotráfico tiene un alcance intercontinental, capaz de superar las fronteras naturales y artificiales y capaz también de aliarse con la mismísima mafia italiana. El alcance del narcotráfico que se muestra en la novela es el mismo que en la realidad y, como el autor ha confesado en numerosas ocasiones, el alcance lo dan los consumidores, mayoritariamente de EE.UU. y Europa.

Con un estilo muy dialogado, pero cargado de opinión, Don Winslow ofrece al lector el producto de 15 años de investigación entre el primer libro y este segundo. Es por lo anterior que se abordan muchos temas, todos ellos documentados y con una base real, pero debidamente adornados y unificados por la pluma y el tintero.

El tema más presente a lo largo del libro es sin ninguna duda la violencia. Una violencia con la que el DAESH hoy en día nos escandaliza, pero que hace años ya había sido usada por el narcotráfico. No solo se narran asesinatos, también torturas e incluso violaciones. El autor expresó en una entrevista que quería explicar el proceso mediante el cual se recluta a la armada de Adán, cómo los niños son traumatizados en innumerables ocasiones hasta convertirlos en personas mentalmente inestables y tremendamente agresivas.

La corrupción, requisito indispensable para la prosperidad del narcotráfico, se ve representada en todos los ámbitos, no solo en el político. En este libro el lector puede llegar a preguntarse: ¿Hasta qué punto debemos arriesgar nuestra vida por una causa justa? ¿Debemos enfrentarnos a un enemigo que no tiene valores ni escrúpulos? En resumidas cuentas, muchos personajes son amenazados y obligados a escoger entre bien o mal, vida o muerte, justicia o corrupción... En una entrevista que dio en España para el periódico el país opinó sobre la última fuga de El Chapo y declaró: «no se escapó por ese túnel. ¡Por favor! ¡Es ridículo! La violencia estaba subiendo y el Gobierno decidió que saliese porque es el único que tiene el poder y el prestigio para controlar la situación, para ser el Padrino»

Casi todos los personajes son hombres a lo largo del libro, sin embargo, la figura de la mujer, según quiso Don Winslow, es la de una mujer fuerte, justa e incorruptible. En muchas ocasiones el narcotráfico llegó a dominar y sigue dominando poblaciones enteras donde se asesina a los hombres o se les recluta y son las mujeres las que se ocupan del correcto funcionamiento de la ciudad, siendo ellas la policía, la alcaldía o los barrenderos.

En resumen, «El Cártel» es un libro que esboza la inmensa sombra de una problemática actual y compleja que condiciona un país en su totalidad. Es una amenaza perenne que moldea todos los aspectos de la sociedad. Cada historia o anécdota de cada personaje del libro es tan solo una muestra, un ejemplo detrás del cual se descubren innumerables casos. Es por eso que Don Winslow ha creado una obra tan potente y tan rica en acontecimientos, porque la casuística es tan abrumadora que para mostrar la realidad completa hay que condensar los numerosos sucesos entre unos pocos personajes.

Claudia Sánchez-Girón
Universidad de Comillas

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

Luis Ángel Aparicio-Ordás González-García es doctor en Derecho por la Universidad Alfonso X El Sabio de Madrid (Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas). Además es profesor en la ESERP (School of Business & Social Sciences) Stanford University Universidad Rey Juan Carlos, en la Universidad Alfonso X el Sabio y en la Escuela Politécnica (Ingeniería Industrial). También ejerce como docente en la Facultad de Relaciones Internacionales e igualmente como tutor de diversos cursos en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) Ministerio de Defensa. Es miembro del Comité Editorial e Investigador de la Universidad Militar de Nueva Granada. Bogotá y del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional GESI-SEDEF. aparicioordas@gmail.com

Rafael José de Espona, académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Instituto de España). Consejero del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política (TSPMI) de la Universidad de Vilnius (Lituania). Cónsul Honorario de la República de Lituania. Doctor en Derecho, abogado y miembro del Consejo Editorial Internacional del Journal of Security and Sustainability Issues (Academia Militar General Jonas Žemaitis de Lituania). rde02@telefonica.net

M^a Luisa Fanjul Fernández es doctora en Estrategia y Marketing, licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad en Administración Pública, por la Universidad Complutense, diplomada en Estudios Avanzados en Turismo (DEA) y master en Gestión y Administración de Empresas (MBA) por la Universidad Antonio de Nebrija (Madrid). También ejerce de profesora en la Universidad Internacional de la Rioja, en la Universidad Alfonso X el sabio de Madrid y en la Escuela Universitaria ESERP (School of Business & Social Sciences) Stanford University Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. luisifanjul@gmail.com

Carlos García-Guiu López es teniente coronel de Ingenieros del Ejército de Tierra y doctor en Psicología por la Universidad de Granada. Ha sido profesor de Psicología Social y Sociología Militar en la Academia General Militar de Zaragoza. Actualmente es investigador militar en el Centro Mixto UGR-MADOC y analista de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra, en Granada. Ha publicado diferentes libros relacionados con la profesión militar y el liderazgo y diferentes artículos de tipo científico y divulgativo. Sus actuales campos de investigación se centran en el liderazgo, cohesión, los procesos de identificación en las organizaciones de seguridad y defensa, el emprendimiento, la ética y la responsabilidad social. carlosgguiu@gmail.com

Eva Martín Ibáñez es doctora por la UCM (Ciencias de la Información), MBA por el Instituto de Empresa (IE Business School), licenciada en Derecho (UCM), licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (UNED), y título de experto en Análisis de Inteligencia (UAM). Actualmente trabaja como periodista especializada en tecnología y economía y cursa el Master en Análisis de Evidencias Digitales y Lucha contra el Cibercrimen (UAM). Ha sido consultor en proyectos de radiodifusión, telefonía móvil, televisión digital y transporte. También ha co-escrito una docena de libros, dos de ellos sobre seguridad informática básica. 88wz88@gmail.com

José Leandro Martínez-Cardós está especializado en Derecho Administrativo, Derecho Procesal–Arbitral y en Derecho Mercantil del Transporte, Marítimo y Aero-náutico. Abogado en Ejercicio. Letrado Mayor del Consejo de Estado. Del Cuerpo Jurídico Militar. Doctor en Derecho y en Geografía e Historia. Licenciado en derecho y en Ciencias Políticas y Sociología. Diplomado en Contabilidad Pública y en Derecho Comunitario Europeo. Profesor titular de la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid. Es árbitro de la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje desde su fundación en 1988; de la Corte de Arbitraje del Colegio de Abogados de Madrid; del Tribunal Arbitral de la Construcción y del Tribunal Arbitral de la Contratación Pública de la Asociación Europea de Arbitraje (AEADE). También es Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación desde 1987. jlmcruiz@gmail.com

José Manuel Petisco Rodríguez, jefe del Departamento de Formación y Perfeccionamiento de la Escuela Militar de Ciencias de la Educación (EMCE), licenciado en Psicología por la UAM, posee, entre otros, diploma en aptitud pedagógica, formación de evaluadores, comunicación social y certificado de aptitud en formación de tutores on-line. Ha colaborado como profesor en el programa de postgrado “Experto universitario en comportamiento no verbal” de la Universidad Camilo José Cela y, actualmente, en el nuevo “Máster en comportamiento no verbal y detección de la mentira”, patrocinado por la Universidad Miguel Hernández de Elche (Universitas), seccif y otros organismos. Colaborador habitual de múltiples cursos de inteligencia, también lo hace altruistamente con Human Behavior Academy. comportamiento.no.verbal@gmail.com

Concepción Rodríguez González del Real es magistrada del Juzgado de menores nº 1 de Madrid. Especialista en la Jurisdicción de menores, ingresa por oposición en la carrera judicial en el año 1988, pasando por diversos destinos. Máster en Derechos Humanos por la UNED y Diplomatura en Interculturalidad. Miembro en la RE-JUE hasta el 2010. Consultora Internacional con diversas consultoría desarrolladas en República Dominicana, Panamá, Paraguay, Uruguay, México, Guatemala, Colombia, etc... También es profesora en diversos cursos de la Escuela judicial de Centroamérica y el Caribe, Juan Carlos I en Cartagena de Indias y la Antigua, además de docente en la Universidad Autónoma de Madrid, en el Máster de expertos en justicia juvenil, e imparte cursos, dirigiendo distintos seminarios en el CGPJ. Ponente en diversas jornadas internacionales, publicando diferentes capítulos de libros y artículos en revistas nacionales e internacionales. concepcion.rodriguezg@madrid.org

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, AUTORÍA Y AFILIACIÓN. En la primera página constará el título, en mayúsculas y negrita, y, debajo, el nombre del autor (en mayúsculas), indicando puesto de trabajo y profesión.

Se adjuntará adicionalmente breve CV del autor de 10 o 15 líneas y dirección de correo electrónico.

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 “Keywords”.

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. Arial 12 puntos. Las notas y afiliación serán de la misma letra, tamaño 10 puntos.

CUADROS Y FIGURAS. Serán numerados e incluirán una breve titulación.

PÁRRAFOS. Sangrado de 5 espacios. Espacio sencillo.

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.

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

Marco Legal

- Ley 39/2007 de la Carrera Militar
- Real Decreto 1959/2009 de creación del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC)
- Orden PRE /422/2013 de servicios centrales de la DGGC
- Ley 29/2014 de Régimen de Personal de la Guardia Civil



Capacidades

- Titularidad del Ministerio del Interior a través de la Dirección General Guardia Civil.
- Ente público diferente de la Administración General del Estado.
- Adscrito a una o varias universidades públicas que expiden títulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED.
- Impartir titulaciones universitarias oficiales (grado, máster, doctor) y desarrollar líneas de investigación de interés para la Guardia Civil.
- Acuerdos de cooperación con otras instituciones a nivel nacional e internacional.

Oferta Académica

Actualmente el CUGC está adscrito a la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) e imparte las Titulaciones Académicas oficiales de:

- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Grado para la promoción interna de los Suboficiales de Guardia Civil (pendiente de acreditación).

Está pendiente de desarrollo, la adscripción del CUGC a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Para prestar un mayor apoyo en las asignaturas y facilitar el contacto con los alumnos, el CUGC dispone de un Aula Virtual cuyo acceso se realiza desde la página web (www.cugc.es). Además desarrolla las siguientes actividades:

- Apoyo institucional para desarrollo de doctorados.
- Investigación Académica.
- Reconocimiento Carta Erasmus 2014-2020.
- Línea Editorial del CUGC.
- Extensión Universitaria.



Diciembre 2014 1ª Promoción Ingenieros Seguridad



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.

IUISI 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:
 - Manual de estilo en Seguridad
 - II Jornadas sobre RSC en la Guardia Civil
 - III Jornadas de igualdad: Los planes de igualdad y su consecución a la equidad
 - I Jornada sobre Calidad en la Guardia Civil
 - Presentaciones de publicaciones IUISI 2015
 - Seminario " La acreditación en las ciencias forenses en apoyo a la actividad policial y judicial"
 - II Seminario "La Guardia Civil: Instrumento del Estado de Derecho frente al Terrorismo"
 - Jornada " Repercusiones del Ciclo Político de la Unión Europea en la lucha contra la delincuencia organizada y grave"
 - II Jornadas/Seminario sobre actualización normativa en intervenciones operativas e investigación del Servicio de Asuntos Internos
 - XXVII Seminario "Duque de Ahumada"
 - Jornada sobre interpretación de conclusiones de informes periciales de carácter científico
 - Curso de verano " Vínculos entre Terrorismo y Crimen Organizado"
 - Curso de Inteligencia prospectiva para la seguridad
 - III Taller sobre las operaciones conjuntas internacionales. Situación de la inmigración en el Mediterráneo
 - Jornada " Control de la información electrónica. Datos, metadatos y estrategias"
 - VI Seminario "Internacional"
- Otras acciones que se irán anunciando en su página web: www.iuisi.es