

# Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 55-2017



# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

### DIRECTOR

Luis Martín Velasco, 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](mailto:CAP-cuadernos@guardiacivil.org)

### CONSEJO EDITORIAL

Antonio Tocón Díez, 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  
Luis Martín Velasco, 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

Antonio Tocón Díez, General de División, Jefe del Gabinete Técnico  
Fanny Castro-Rial Garrone, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior  
Francisco Javier Alvaredo Díaz, Jefatura de Enseñanza 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  
María Dolores Arocas Nogales, Asesoría Jurídica de la Guardia Civil  
Luis Martín Velasco, 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](mailto: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](mailto:CAP-cuadernos@guardiacivil.org).

# ÍNDICE

## **DOSSIER**

<i>INCIDENCIA DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO, EN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA 12/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL</i> .....	6
José María López de Celis y María Dolores Arocas Nogales	

## **ARTÍCULOS**

<i>VALIDACION DEL MÉTODO DE ANÁLISIS ESCRITURAL A.S.I.M (ARABIC SPEAKERS' IDENTIFICATION METHOD)</i> .....	54
Dalila Benrahmoune y Antonio Jesús Llamas Guerra	

<i>PARTICULARIDADES DE LA INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES PROFESIONALES DEL PERSONAL MILITAR</i> .....	65
Manuel Blanco Pereira	

<i>USOS HOSTILES DE SISTEMAS ROBÓTICOS Y AUTÓNOMOS POR ACTORES NO ESTATALES</i> .....	85
Eva Martín Ibáñez	

<i>LOS SERVICIOS E-POLICE EN LA GUARDIA CIVIL</i> .....	106
Laureano Martín Velasco	

<i>LA COMUNICACIÓN DE DAESH</i> .....	129
Raquel Tobajas	

## **RESEÑA DE LIBROS**

<i>MÁS ALLÁ DEL ESTRÉS</i> .....	144
Tomás García Castro	

<i>PERTENENCIA A BANDA ARMADA. ATAQUE AL CORAZÓN DEL ESTADO Y TERRORISMO EN ITALIA (1970-1988)</i> .....	146
Matteo Re	

<i>RECORDARÁN TU NOMBRE</i> .....	150
Lorenzo Silva	
<i>CORRUPCIÓN POLICIAL</i> .....	153
Don Winslow	
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i> .....	155
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i> .....	157
<i>CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL</i> .....	159
<i>INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD INTERIOR</i> .....	160

# INCIDENCIA DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO, EN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA 12/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

JOSÉ MARÍA LÓPEZ DE CELIS Y MARÍA DOLORES AROCAS NOGALES

ASESORÍA JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

La reforma administrativa operada por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha incidido de manera plena en toda actividad de la Administración, buscando, sustancialmente y en lo que ahora importa, diseñar un único procedimiento administrativo que regule de forma unitaria y exclusiva, la totalidad de procedimientos que existían sobre las diferentes actividades de la Administración Pública.

En el ámbito de la Guardia Civil, la reforma mencionada afecta también a los numerosos procedimientos ya existentes, y regulados de forma bien dispersa, alcanzando el objetivo de que el operador jurídico pueda tener la seguridad que demanda su condición, al encontrar en el establecimiento de un único procedimiento, la respuesta a todas sus pretensiones.

No obstante, existe un procedimiento administrativo, de naturaleza sancionadora, que forzosamente escapa a las anteriores consideraciones, y que goza de una regulación propia, contenida en una Ley Orgánica, cual es el procedimiento disciplinario.

Sin embargo, tratándose como se ha dicho de un procedimiento administrativo, es evidente que de alguna forma la nueva normativa administrativa, tiene que incidir en la tramitación del procedimiento disciplinario en el ámbito de la Guardia Civil.

Por ello, con este trabajo se pretende responder a las cuestiones derivadas de las posibles alteraciones en el procedimiento disciplinario, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre.

No se trata de realizar un análisis exhaustivo de todas las incidencias producidas, pero sí de las más significativas, expresando el criterio personal de los autores, en una materia aún sin explorar doctrinalmente y sin el necesario apoyo jurisprudencial que despeje todas las dudas planteadas.

*Palabras clave:* Disciplinaria, procedimientos administrativos, Guardia Civil, Ley.

## ABSTRACT

The administrative reform originated by Acts 39/2015, of 1st October, on the Administrative Procedure of the Public Administrations, and 40/2015, on the Public Sector's Legal

Framework has affected every action of the Public Administration. Its main objective is to design a single administrative procedure that regulates, in a unitary and exclusive manner, every existing procedure concerning the actions of the Public Administration.

In regards to the Spanish Civil Guard, this reform also affects the many already existing and sparsely regulated procedures. Thus, legal operators are assured that a single procedure meets all their requirements.

Nevertheless, there is an administrative procedure of punitive nature that is not affected by this reform: the disciplinary procedure, which is regulated by its own Organic Law.

In any case, since this procedure is, as previously stated, administrative, it can be argued that this legislative reform may have some influence in the proceedings of disciplinary procedures within the Spanish Civil Guard.

Therefore, this article aims to provide solutions for those questions arisen from the implementation of Acts 39/2015 and 40/2015, both of 1st October, and their possible consequences and alterations on disciplinary proceedings.

The purpose of this paper is not to analyse every single incidence in depth, but only the most significant ones. The authors will reflect their personal opinions on this matter, which has not been studied judicially; as a consequence, the authors lack the jurisprudence needed to clarify all doubts.

*Keywords:* Disciplinary proceedings, administrative proceedings, Spanish Civil Guard, Law.

## INTRODUCCION

- La duplicidad de normas sobre la misma materia, provoca efectos perversos en el ordenamiento jurídico, porque existe una natural predisposición a la comunicación normativa, en el sentido de que lo regulado en una Ley, afecta naturalmente a la misma materia objeto de la otra norma legal.

Por ello, en buena técnica legislativa, se precisa una seria objetividad, congruencia y rigor en la elaboración de las normas, cuando consta que la modificación de una altera inevitablemente la regulación contenida en la otra. Y si ello ocurre así en normas de igual categoría, el problema se agudiza extraordinariamente, cuando la materia objeto de regulación, está comprendida en una ley ordinaria, de carácter general, y también en una ley orgánica de carácter especial.

Así ocurre en la materia disciplinaria propia de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, donde sendas Leyes Orgánicas regulan el procedimiento disciplinario, pero donde también encuentra conexión la normativa ordinaria reguladora del procedimiento sancionador administrativo.

- A pesar de ello, el desfase temporal de las normas que inciden de alguna manera en el procedimiento disciplinario ha sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico, de suerte que la descoordinación provocada ha producido no pocos problemas de aplicación de la norma, en ocasiones resueltos por la jurisprudencia, pero no de forma uniforme y unívoca, y desde luego sin conllevar la necesaria reforma normativa unificadora de una materia sustancialmente idéntica.

Así, tomando como referencia la últimamente derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, observamos que, en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil, la norma superaba en poco más de un año la entonces vigente Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, pero hubo que esperar la friolera de 16 años para que la ley disciplinaria (Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre) adaptase el procedimiento disciplinario al administrativo en vigor.

Ahora, 10 años después, una nueva normativa administrativa entra en vigor y de nuevo –pero en este momento de forma extraordinariamente acusada- el legislador ha olvidado producir la necesaria y natural adaptación de la Ley Disciplinaria a las trascendentales novedades que las Leyes 39/2015 y 40/2015; de 1 de octubre ambas, han introducido alterando de manera sustancial el procedimiento administrativo, el mismo que constituye la esencia del Régimen Disciplinario.

Algo parecido ha ocurrido en el ámbito de las Fuerzas Armadas, donde la Ley 8/14, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, en vigor desde marzo de 2015, ya ha nacido desfasada en relación con las normas administrativas, aprobadas apenas un año después.

- Esta situación normativa provoca importantes problemas al operador jurídico, que en el ámbito disciplinario se cuestiona la norma que debe aplicar al tramitar el procedimiento correspondiente, cuestión que incide directamente en los derechos del encartado en el procedimiento y que no encuentra una respuesta cabal en el ordenamiento jurídico.

A este problema expuesto responde la intencionalidad que subyace en este artículo, donde se pretende dar respuesta a la pregunta de qué normativa debe aplicarse al tramitar un procedimiento disciplinario en el ámbito de la Guardia Civil y, por extensión, delimitar la incidencia que en el procedimiento disciplinario ha podido tener la entrada en vigor de la ley 39/2015 de 1 de octubre y la Ley 40/2015 de 1 de octubre.

Para abordar esta cuestión, se propone una estructura sencilla, que se desplaza de lo genérico a lo concreto, y que se concreta en tres grandes apartados:

1. La controvertida naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario porque, para poder determinar cómo incide la nueva normativa administrativa en el expediente disciplinario, debe resolverse la premisa mayor, esto es, si dicho procedimiento se puede catalogar como administrativo o, por el contrario, si es de índole penal o incluso comparte notas características de ambas facetas jurídicas.
2. Cuestiones de Carácter General en la nueva normativa administrativa que afectan al procedimiento disciplinario.

De la lectura de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se desprende primariamente la existencia de cuestiones ambientales que determinan la posterior regulación singularizada del procedimiento. Se trata en unos casos de elementos rectores del procedimiento (los principios elementales), de una filosofía nueva en el actuar administrativo (la administración electrónica), de una definición novedosa del concepto de procedimiento y expediente administrativo y, finalmente, de la consecuente interrogación sobre el

eventual trasvase en masa de la normativa administrativa al campo disciplinario o su aplicación puntual en los grandes temas.

A estas preguntas generales obedece la segunda parte de la estructura del presente artículo.

3. Cuestiones de Carácter Particular en la nueva normativa administrativa, que afectan al procedimiento disciplinario.

En este tercer bloque se analizarán puntualmente cada una de las previsiones legales administrativas que afectan, contradicen o se oponen a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario.

4. Conclusiones. De forma breve, se articulan determinadas conclusiones derivadas de las consideraciones expuestas en el artículo.

## 1. LA CONTROVERTIDA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

### 1.1. POSTURAS “PENALISTAS”

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (en adelante, LORDG), hace ya más de 19 años, se han sucedido los pronunciamientos judiciales interpretativos de la norma y todos ellos se han caracterizado por buscar una equiparación cuasiabsoluta, entre las garantías y derechos del procedimiento penal con el expediente disciplinario.

Efectivamente, hoy en día se puede considerar que la totalidad de los principios inspiradores del procedimiento penal (legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, celeridad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, individualización, culpabilidad, presunción de inocencia, información, defensa y audiencia), desde la perspectiva legal y acusadamente, jurisprudencial, son extrapolables íntegramente al procedimiento disciplinario. En este punto, no debe desconocerse que tanto el procedimiento disciplinario como el procedimiento penal constituyen dos manifestaciones del derecho sancionador que incumbe al Estado.

Aquí, el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 14/99 de 22 de febrero ya dijo:

<<Las garantías procesales constitucionalizadas son de aplicación al ámbito administrativo sancionador en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional (STC 18/81 , FJ 2º in fine)>>.

La materialización de este principio lo realiza la STC nº 7/98 , que en su fundamento jurídico quinto enumera los principios aplicables al procedimiento sancionador.

Esa mecánica jurisprudencial, se ha traducido naturalmente en conceder al expedientado los mismos derechos protectores y garantistas, que el ordenamiento jurídico reserva tradicionalmente al investigado en el procedimiento penal.

Así, no puede olvidarse que en el inicio del Título IV de la Ley Orgánica 12/2007, dedicado al Procedimiento Sancionador, se encuentra el artículo 38 que contiene los principios inspiradores del procedimiento disciplinario, consignando que: “*se ajustará a los principios de legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, celeridad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, individualización de las sanciones y culpabilidad*”; y finaliza el precepto diciendo que: “*comprenderá esencialmente los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia*”.

Esta forma de proceder, ha provocado una cierta confusión en la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario, al que ya algunos autores conceden el mismo estatus que el procedimiento penal, apoyándose en esa mimetización tan absoluta y constante en el trasvase de principios y garantías penales al procedimiento disciplinario.

Y en esta postura no es ajeno el hecho, incontestable, de que en el procedimiento disciplinario se imponen sanciones que en no pocas ocasiones son mucho más onerosas y gravosas, que las penas reservadas al procedimiento penal.

No es ocioso recordar en este punto que, en vía disciplinaria, la Ley 8/2014, de 11 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas<sup>1</sup>, prevé entre sus sanciones la de arresto hasta 60 días, sanción privativa de libertad, reservada constitucionalmente a los Jueces y Tribunales<sup>2</sup>, y que sólo la oportuna reserva del Convenio de Derechos Humanos<sup>3</sup>, ha permitido aplicar en vía disciplinaria.

Y no solo el arresto, sanciones como la pérdida de destino (con la imposibilidad de retornar al mismo en el plazo de dos años) y la separación de servicio, son castigos de tal magnitud e importancia que muchos anudan al mundo penal, por ser el campo reservado en el ordenamiento jurídico a las mayores aflicciones en el ámbito sancionador del Estado.

De todo ello, se ha beneficiado el reciente proceso de “*penalización*” del derecho disciplinario, aplaudido por muchos sectores, y que encuentra su culminación en el incontrovertido hecho de que el conocimiento de los recursos contenciosos disciplinarios esté reservado a los tribunales militares y, en última instancia, a la Sala V del Tribunal Supremo, todos ellos de evidente naturaleza penal.

## 1.2. POSTURAS “ADMINISTRATIVAS”

Sin embargo, no podemos olvidar la naturaleza jurídica que el legislador ha querido asignar al procedimiento disciplinario, ya que pudiendo radicar en el mundo penal

1 De aplicación a los miembros de la Guardia Civil, por imperativo de la disposición adicional quinta, que expresamente determina que dicha norma “se aplicará al personal de la Guardia Civil cuando actúe en misiones de carácter militar o en Unidades militares, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional sexta”, de la LORDGC y que “también será de aplicación al personal de la Guardia Civil durante su fase de formación militar como alumno en Centros Docentes de Formación de las Fuerzas Armadas”.

2 Artículo 117.2 Constitución. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

3 La Reserva al Convenio Europeo de derechos Humanos.

el ámbito disciplinario, ha apostado sistemáticamente por otra postura radicalmente contraria y, en este punto, es sumamente ilustrativa la dicción de la propia LORDGC:

- El Preámbulo de la Ley sitúa a esta norma *“en el proceso de modernización en el que desde hace tiempo está embarcado el conjunto de la Administración Pública española”*.
- Se refiere a las reformas introducidas en la ley, como novedades para *“dar entrada a conceptos hasta ahora inéditos en el ámbito disciplinario militar; pero ya existentes en las normas que regulan la actividad de las Administraciones Públicas”*.
- Distingue la norma y, por tanto, reserva para dicho cuerpo punitivo *“lo que ha de ser el ámbito material de aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil”*.
- Se refiere a las novedades *“que reflejan el empeño por mejorar los elementos materiales y procedimentales (lo que evidencia su carácter administrativo al huir del término “elementos procesales” -por contraposición a procedimentales- reservado naturalmente para el proceso penal) de dicho modelo disciplinario”*.
- Finalmente, y de forma definitiva a estos efectos, la Disposición Adicional Primera, bajo la rúbrica *“normas de aplicación supletoria”*, expresamente determina que *“en todo lo no previsto en la presente ley será de aplicación supletoria la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...”*, lo que sería impensable predicar de un procedimiento penal.
- A mayor abundamiento, la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, de muy reciente entrada en vigor, se refiere a *“los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia -entre los que consecuentemente se encontrará el procedimiento disciplinario- que no exijan algunos de los trámites previstos en esta ley o regulan trámites adicionales o distintos se regirán, respectos a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”*.

Por último, la propia estructura del procedimiento disciplinario (autoridades administrativas con competencia disciplinaria para iniciar y resolver el procedimiento, instructores y secretarios con carácter de funcionarios públicos no pertenecientes a la carrera judicial, definición del encartado por razón de su especial sujeción a la función pública, y trámites netamente administrativos que se trasladan desde la normativa administrativa a la disciplinaria), así como la obvia inaplicabilidad de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al procedimiento, deben llevarnos sin duda a confirmar el carácter administrativo de este proceso y descartar la idea de que pueda tener naturaleza penal.

### 1.3. LA SOLUCIÓN A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

De todo lo expuesto se debe concluir, sin asomo de duda alguna, que el procedimiento disciplinario es de naturaleza jurídica exclusivamente administrativa, sujeto a las normas administrativas, y constituye una excepción al procedimiento administrativo común, de suerte que la ausencia de regulación en trámites específicos se

resolverá, inopinadamente, acudiendo de forma supletoria a la normativa administrativa y nunca a la penal.

Esa solución, además de ser conforme con la normativa expuesta, se compadece mejor con la finalidad del procedimiento disciplinario que, como es conocido, tiene por objeto *“garantizar el cumplimiento de la misión encomendada a la Guardia Civil de acuerdo con la Constitución y el correcto desempeño de las funciones que tiene asignada en el resto del ordenamiento jurídico”* y ello se consigue a través de un catálogo de faltas, que recogen conductas típicas con trascendencia disciplinaria y que se castigan con sanciones cuya finalidad es corregir *“los comportamientos perjudiciales para el servicio o los ciudadanos o lesivos para el funcionamiento de la Institución”*, nada que ver, como es obvio, con el objetivo perseguido en el procedimiento penal con las penas, cuya finalidad rehabilitadora no coincide con las sanciones disciplinarias, que tan solo buscan retribuir el daño causado.

Ratificar el carácter administrativo del procedimiento disciplinario no se opone al trasvase de principios y derechos penales al ámbito sancionador, si bien debe advertirse que no puede buscarse una equiparación absoluta entre ambos estadios, pues no son iguales, y habrá de huirse de una generalización excesiva que produzca confusiones a los operadores jurídicos y que excede de la protección jurídica que sin duda debe tener el encartado en un procedimiento disciplinario.

En este sentido, se comprueba con creciente preocupación el traslado constante –y exhaustivo– de aquellos principios y derechos del procedimiento penal, al ámbito del procedimiento disciplinario por falta leve, que se comenzó diseñando como un procedimiento muy ágil y rápido en su resolución (la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas incluso le atribuye un carácter *“preferentemente oral”*) y que en virtud de la aplicación de los reiterados principios, derechos y garantías penales, ha devenido en un instrumento de muy difícil aplicación, por la natural incompatibilidad de este procedimiento tan breve con la lógica complicación en la tramitación que conlleva la aplicación de aquellos derechos y garantías, desviando en no pocas ocasiones conductas leves al procedimiento por falta grave en el que encuentra un acomodo más ordenado la implantación de los repetidos derechos, garantías y principios penales.

Para finalizar esta conclusión, parece oportuno hacer una referencia a las expresadas circunstancias de que los tribunales militares y la Sala V del Tribunal Supremo conozcan de asuntos de naturaleza puramente administrativa. Se podría decir que, el conocimiento natural de estas cuestiones, debería realizarse en el orden contencioso-administrativo y, en consecuencia, culminar su valoración en la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, dicho sea de paso, en no pocos temas se pronuncia abiertamente en contradicción con los pronunciamientos sobre la misma cuestión de la Sala V del Tribunal Supremo.

Ahora bien, esa evidente desviación del orden jurisdiccional natural queda, a nuestro juicio, cumplidamente superada con el indudable interés de la administración de que el conocimiento de asuntos en el que se vean implicados determinados sujetos, que por razón de una especial relación de sujeción con la Administración deben recibir una especial respuesta judicial a sus problemas, sea atribuida a un orden jurisdiccional también especial, como sin duda lo es la jurisdicción militar, que en vía contencioso-disciplinaria puede ofrecer una respuesta más adecuada a la cuestión así planteada.

Llegados a este punto, si la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario es administrativa, y la normativa administrativa debe aplicarse supletoriamente a la ley, debemos preguntarnos cómo ha influido en la LORDGC la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, objeto de este artículo.

## **2. CUESTIONES DE CARÁCTER GENERAL EN LA NUEVA NORMATIVA ADMINISTRATIVA, QUE AFECTAN AL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO**

### **2.1. PRINCIPIOS ELEMENTALES**

No cabe duda alguna, en relación con las nuevas y vigentes leyes administrativas, que el legislador ha pretendido afrontar una reforma profunda de la normativa administrativa, orientada a lograr una Administración Pública eficiente, transparente y ágil. Y aunque al analizar posteriormente de forma singular los diferentes preceptos, para anudarlos al mundo disciplinario, hayamos de volver sobre este tema, no es ocioso resaltar que precisamente las notas de transparencia, eficacia y agilidad son consustanciales con el mismo procedimiento disciplinario, pues no sería entendible un procedimiento sancionador que careciese de eficiencia en su tramitación y resolución, que no tuviese la agilidad necesaria par responder legalmente al quebranto de la disciplina que implica la infracción típica o que se escondiese en sus trámites en la opacidad, hurtando al interesado del debido conocimiento del procedimiento que le afecta.

Por ello, se debe iniciar este breve análisis de novedades formales de la ley administrativa, advirtiendo que las mismas en nada afectan al espíritu, ya existente, del régimen disciplinario<sup>4</sup>.

### **2.2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Por el contrario, encontramos una verdadera revolución en la idea nuclear de la norma administrativa, cuando apuesta decididamente por una Administración sin papel, que se formula sobre un funcionamiento íntegramente electrónico (y no es casual el término empleado por el legislador, porque “*íntegramente*” excluye deliberadamente todo aquello que no sea electrónico), lo que sin duda afecta de forma directa y absoluta al procedimiento disciplinario, ya que en el criterio del legislador todo el procedimiento debe tramitarse y constar en el correspondiente archivo electrónico, lo que permite que el interesado pueda acceder a la información contenida en el archivo de forma puntual, ágil y actualizada. Sin embargo, esta filosofía encaja dificultosamente con conceptos muy arraigados en el procedimiento disciplinario, a los que no referimos posteriormente, y que en la práctica, al menos en el momento actual, conllevan una imposibilidad material de trasladar lo que es ya una realidad, y obligación, en la Administración Pública Española (el tratamiento telemático de los procedimientos) al expediente disciplinario.

---

4 En este sentido, el propio PREAMBULO de la LORDGC, ya se refiere a que la nueva Ley Disciplinaria “encuentra acomodo en el proceso de modernización en el que desde hace tiempo está embaucado el conjunto de la Administración Pública Española”.

### 2.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

De otro lado, resulta también interesante, en esta aproximación general a los aspectos formales de la Ley, la definición del procedimiento administrativo que, por primera vez, afronta el legislador en una norma de esta naturaleza.

Efectivamente, la LORDGC se refiere, ya en su artículo 4, al *“expediente disciplinario”*, para inmediatamente aludir de nuevo a él, en el mismo precepto, con lo que aparentemente utiliza como sinónimo, al catalogarlo como *“procedimiento sancionador”*<sup>5</sup>

Este indiscriminado uso de términos diferentes, para referirse a un mismo concepto, además de ser ciertamente censurable en términos de técnica legislativa, obligatoriamente debe provocar una reflexión adecuada, porque la naturaleza jurídica del *“procedimiento administrativo”* y del *“expediente administrativo”* no parece la misma y, en consecuencia, los efectos de uno y otro deberían ser también diferentes.

Comenzando con el *“expediente administrativo”*, y deteniéndonos en el concepto de *“expediente”*, estaríamos ante un conjunto de papeles, documentos, pruebas o antecedentes, que pertenecen al mismo asunto y que se relacionan con una oficina pública o privada. Cuando la oficina es pública, el expediente deviene en *“administrativo”* y, desde un punto de vista doctrinal, podría definirse como el *“conjunto de actuaciones, practicadas en un Procedimiento administrativo que constan en documentos debidamente ordenados”*.

La única definición normativa del expediente administrativo venía dada por el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Entes Locales RD 2568/1986, el cual, en su artículo 164, disponía que:

*“1. Constituye el expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*

*2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.*

Por tanto, se observa ya que el expediente (al menos en la anterior definición) forma parte del Procedimiento, y su objeto será el de reunir los antecedentes relacionados con el caso, oír a los interesados o a quienes puedan informar sobre el asunto, practicar las diligencias oportunas y, finalmente, elevar lo instruido a quien resulte competente para resolver.

Así las cosas, el Procedimiento sería el cauce a través del cual se sigue el proceso y, en el ámbito administrativo, en opinión de la doctrina, el Procedimiento administrativo sería entonces el cauce formal constituido por el conjunto o serie de actos concretados entre sí, de conformidad con lo establecido en la ley, en que se concreta la actuación administrativa para la realización de sus fines.

5 En la misma línea, el Preámbulo de la Ley Disciplinaria alude profundamente al procedimiento (al que claramente dota de esta naturaleza cuando se refiere a las disposiciones generales de carácter procedimental, concibiéndole como “procedimiento disciplinario” pero, del mismo modo, cita expresamente al “expediente sancionador”).

Pues bien, esta falta de rigor terminológico, que se venía observado en el campo que analizamos, se despeja definitivamente en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, donde se nos ofrecen sendas definiciones de los dos conceptos estudiados, y ello en el siguiente sentido:

El Procedimiento Administrativo es el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formales realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración (Preámbulo de la Ley).

El expediente Administrativo es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones, que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla lo que, por ende, debe entenderse como el conjunto de actuaciones que justifican la existencia y coadyuvan a lograr el acierto y la legalidad de la resolución administrativa. Se considera este un buen concepto que expresa a la perfección qué es un expediente administrativo, para qué sirve y cómo se forma; lo que no se expresa, quizá por evidente, es que una de las funciones principales del expediente administrativo es servir de garantía de la transparencia y objetividad de la actuación administrativa y, correspondientemente, del respeto a las garantías del administrado en la tramitación del procedimiento administrativo.

Por tanto, el Procedimiento administrativo ordenará la forma y el expediente conformará el fondo del asunto, esto es, el procedimiento administrativo constituye el cauce formal a través del cual se forma la voluntad de la Administración, en tanto que el expediente administrativo no es más que la documentación del procedimiento administrativo.

De ello, se deriva que en el ámbito disciplinario nos encontramos siempre ante un Procedimientos sancionador, que comprende un expediente administrativo cuyo formato es electrónico (artículo 70.2) de la Ley, lo que sin duda debe provocar las correspondientes reflexiones, que efectuaremos al analizar singularmente los aspectos de la Ley administrativa que inciden en la norma disciplinaria.

#### 2.4. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015 DE 1 DE OCTUBRE

Ya se comentó supra, que la Disposición Adicional Primera de la LORDGC, expresamente remitía a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como norma supletoria de aplicación en el ámbito disciplinario.

En la misma línea, la nueva normativa administrativa insiste en el formato expuesto y así el artículo 1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, ya define el objeto de la ley como la regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, *“el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador...”* Es decir, sin atisbo de duda alguna, la norma es aplicable a los procedimientos sancionadores y el disciplinario goza de dicha naturaleza.

Adicionalmente, y aunque después volvamos insistentemente sobre ello, al valorar cada supuesto de confrontación entre la nueva ley administrativa y la vigente disciplinaria, debe recordarse que la Disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en este Ley o*

*regulen trámites adicionales o distintos, se regirían, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.*

Es decir, la idea primaria en la norma administrativa es elaborar un procedimiento administrativo único, (“*común*” lo denomina la Ley), que resulta de aplicación en la elaboración de todos los actos administrativos, compartiendo siempre iguales trámites, y que se articula en consecuencia bajo un cauce formal, perfectamente extrapolable a cualquier materia que deba ser objeto de pronunciamiento administrativo, y con la sistemática de introducir en cada trámite una referencia expresa a las especialidades que demande el procedimiento por razón de la materia, lo que ocurre singularmente en el procedimiento sancionador y en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Desde esa perspectiva, atendiendo a la ya expuesta aplicatividad de la norma administrativa al mundo disciplinario, y resuelta la especialidad del procedimiento sancionador, podría haberse entendido que se había producido una modificación del procedimiento disciplinario por imperativo de la nueva normativa administrativa.

Sin embargo, la referida Disposición adicional primera citada resuelve la cuestión, cuando remite a las leyes especiales (y la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil sin duda lo es) la regulación de sus propios procedimientos administrativos, lo que ocurrirá cuando los trámites de la Ley administrativa no sean necesarios -en nuestro caso- en el procedimiento disciplinario; y cuando la ley especial regule trámites adicionales o distintos a los previstos en la ley administrativa. Por tanto, y a sensu contrario, como idea general, y sin perjuicio de las matizaciones que resulten precisas al abordar posteriormente los supuestos concretos, debemos concluir que en todo aquello en lo que procedimentalmente se encuentre regulación suficiente en la Ley Disciplinaria, esta será la norma de aplicación; y solo cuando aparezca un trámite o previsión legal, de la Ley 39/2015, que no se encuentre en la Ley Punitiva, y resulte exigible por imperativo legal, aplicaremos supletoriamente la Ley Administrativa.

Adicionalmente, y ratificando la conclusión anterior, no debemos olvidar el carácter de Orgánica que adorna a la Ley 12/2007, de 22 de octubre (reservada por tanto a una materia de especial importancia, aprobada por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, de rango inmediatamente inferior a la propia Constitución pero superior al resto de leyes y normas del Ordenamiento Jurídico), frente al carácter de Ordinaria de la norma administrativa y, por tanto, de inferior categoría que la Ley Disciplinaria.

## 2.5. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE

El legislador administrativo ha optado por alterar profundamente la estructura consolidada en la derogada Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ha regulado las relaciones de la Administración distinguiendo las propiamente “*ad extra*”, es decir, con los administrados, de aquellas otras que disciplinan el sector público institucional.

Para las primeras, se ha reservado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a la que ya nos hemos referido, mientras que las segundas, de naturaleza claramente “*ad intra*”, están reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Surge por tanto la pregunta de si la remisión supletoria, que la Disposición Adicio-

nal Primera de la LORDGC realiza a la derogada Ley 30/1992, alcanza también a las disposiciones contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Atendiendo al espíritu de esta norma, cuyo objeto es establecer y regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la respuesta podría haber sido negativa, pero, sin embargo, con una confusa técnica legislativa, se han introducido en esta norma tan institucional cuestiones netamente procedimentales, que hubieran encontrado su acomodo más natural en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que como se ha expuesto regula el Procedimiento Administrativo.

Esta idea se desliza ya en el artículo 1 de la Ley, que al referirse al objeto de la norma introduce sorpresivamente *“los principios... de la potestad sancionadora”*.

Además, encontramos en la norma las causas de abstención y recusación en el procedimiento administrativo (artículos 23 y 24), que se refieren a las autoridades y el personal al servicio de las administraciones -entre los que sin duda se encuentran los operadores jurídicos e interesados del procedimiento disciplinario-, por lo que es evidente la aplicación de estos preceptos al procedimiento disciplinario como, por otra parte, analizaremos posteriormente.

Efectivamente, los artículos 25 a 29, ambos inclusive de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se refieren a los principios de la potestad sancionadora y recogen expresamente los de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad y proporcionalidad, que ya aparecen en el artículo 38 de la Ley Disciplinaria (junto con otros), pero sin duda el desarrollo de los preceptos de la norma administrativa que se concreta en cada uno de los artículos citados, y la ausencia de concreción de estos principios en el artículo 38, deberá llevar a una reflexión sobre la aplicación de los principios de la potestad sancionadora (en su formulación administrativa) al procedimiento disciplinario y ello especialmente en cuestiones tan complejas como la compatibilidad de la sanción con la responsabilidad por daños y perjuicios causados; la responsabilidad a título de dolo o culpa; la comisión por omisión o los criterios de graduación de las sanciones.

Por otra parte, es también en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, donde encontramos la regulación de una figura que resulta esencial en el procedimiento disciplinario, como lo es el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, regulado en los artículos 140, 141 y 142 de la norma, y que, en definitiva, permitirá al instructor del procedimiento culminar con éxito la labor instructora, acopiando y uniendo al expediente toda aquella información que resulte necesaria a los fines del procedimiento, y que se halla en poder de otra administración pública, utilizando el añejo mecanismo del auxilio administrativo, que se concreta ahora en las Técnicas de Colaboración entre administraciones, y que tiene su singular conformación en el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o entidad a la que se dirija la solicitud, y que se diseña como una verdadera obligación incardinada en el deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas por otras administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias.

Todo lo anteriormente expuesto, sumado a las consideraciones vertidas al referirnos a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, arroja de nuevo la conclusión de que esta norma, Ley 40/2015, de 1 de octubre, resulta de aplicación supletoria (y en ocasiones principal) al procedimiento disciplinario en el ámbito de la Guardia Civil.

Así, la propia Sala Quinta de lo Militar, del Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de enero de 2017, dictada en el recurso contencioso disciplinario militar ordinario nº 204-34/2016, consigna, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

*<<Como esta Sala viene reiteradamente recordando (Sentencia de 30 de julio de 2015, en la que, a su vez, se cita la de 4 de julio de 2012, entre otras muchas) el principio de proporcionalidad en la imposición de las penas deriva del valor justicia establecido en el artículo 1º de la Constitución como garantía superior del ordenamiento jurídico y obliga, por tanto, a todos los poderes públicos ( artículo 9.1º CE ).*

*Dicho principio, recogido en la actualidad en el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, informa también, como no podía ser menos, la actividad disciplinaria de la Guardia Civil. Así, el artículo 19 de la Ley de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, reguladora del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, establece expresamente que “Las sanciones que se impongan en el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida por esta ley guardarán proporción con la gravedad y circunstancias de las conductas que las motiven y se individualizarán atendiendo a las vicisitudes que concurren en los autores y a las que afecten al interés del servicio”>>.*

### **3. CUESTIONES DE CARÁCTER PARTICULAR EN LA NUEVA NORMATIVA ADMINISTRATIVA QUE AFECTAN AL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO**

#### **3.1. LA CAPACIDAD DE OBRAR**

El artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, amplía sustancialmente el concepto de “*capacidad de obrar*” en relación con su precedente, contenido en el artículo 30 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que en este último precepto la capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas quedaba limitada a las personas físicas que la ostentasen con arreglo a las normas civiles y a los menores de edad en determinados casos, tasados legalmente.

Por el contrario, el citado artículo 3 de la vigente Ley extiende el concepto, a “*los grupos afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independiente o autónomos*”.

En los mismos términos, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público recoge en su artículo 28.1: “*Solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independiente ó autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*”.

Por su parte, el artículo 2 de la LORDGC, sujeta al imperio de la Ley, a “*los miembros de la Guardia Civil en cualquiera de las situaciones administrativas en que se mantengan derechos y obligaciones inherentes a la condición de Guardia Civil*” y a los “*alumnos de los Centros Docentes de Formación de la Guardia Civil*”.

Así planteada la cuestión, y atendiendo al principio de especialidad del que sin duda está investida la Ley Disciplinaria, podríamos concluir que, en el ámbito disciplinario

de la Guardia Civil, únicamente gozan de capacidad de obrar las personas físicas y, entre ellas, exclusivamente las relacionadas en el artículo 2 de la norma disciplinaria ya citada. Quedarían así fuera del concepto ya citado los menores y los nuevos sujetos con capacidad de obrar que se recogen ahora en el artículo 3 de la norma administrativa, es decir, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes ó autónomos.

Desde luego, parece difícil imaginar un supuesto, en el que un “*patrimonio independiente o autónomo*”, pudiera tener interés en el procedimiento disciplinario.

No obstante, la cuestión se complica al abordar el mismo problema en relación con “*los grupos de afectados*”, porque no es inhabitual el conocimiento de supuestos, donde la actuación antijurídica, y disciplinariamente relevante, de un miembro de la Guardia Civil causa un daño cierto (en ocasiones económico, otras veces profesional, e incluso de naturaleza personal) en otros miembros de la Guardia Civil o en personal civil, surgiendo entonces la interesante pregunta de valorar la posibilidad de que esos afectados, vertebrados en forma grupal, puedan ostentar capacidad de obrar en el ámbito disciplinario.

Dejando sin contestar ahora la pregunta formulada, merece la pena aludir también al tercer grupo, el de las uniones y entidades sin personalidad jurídica, porque se trata de un supuesto que igualmente pudiera tener encaje en el ámbito disciplinario, singularmente en aquellos casos en que el encartado pertenezca a un grupo de los relacionados en la Ley.

Contestando ahora ambas cuestiones, a los sujetos recogidos en la norma administrativa y aunque se llegase a conceder la capacidad de obrar en el ámbito disciplinario, lo cierto es que el tema resultaría irrelevante, porque para accionar en el procedimiento administrativo, y singularmente en el procedimiento disciplinario, no será suficiente con gozar de capacidad de obrar, sino que también se deberá ostentar la condición de “*interesado*”; es precisamente al analizar dicho concepto cuando descubriremos qué sujetos, en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil, pueden participar en el procedimiento.

### 3.2. EL CONCEPTO ADMINISTRATIVO DE INTERESADO

El artículo 31 de la derogada Ley 30/92, atribuía la condición de “*interesado*” en el procedimiento administrativo a quien promoviera el procedimiento (como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos), a los que sin haber iniciado el procedimiento tuvieran derechos, que pudieran resultar afectados por la decisión que se adoptase en el mencionado procedimiento, y a los que tuvieran intereses legítimos (individuales o colectivos), que pudiesen resultar afectados por la resolución, siempre que se personasen en el procedimiento antes de citarse la resolución definitiva.

A los efectos anteriores, se percibía que las asociaciones y organizaciones, representativas de intereses económicos y sociales, se consideraban titulares de intereses legítimos y colectivos.

Igualmente, se permitía la sucesión en la condición de interesado en el procedimiento administrativo.

La nueva norma administrativa, en su artículo 4, reproduce casi literalmente el articulado de la Ley derogada y, de esta forma, a los efectos disciplinarios, mantiene abiertas algunas cuestiones de difícil solución.

Efectivamente, en relación con este precepto podemos plantearnos los siguientes extremos:

### **3.2.1. Las asociaciones profesionales como “interesados” en el procedimiento disciplinario**

Como es conocido, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, regula los derechos y los deberes de los miembros de la Guardia Civil. El artículo 9 de esta norma garantiza el derecho de los guardias civiles a asociarse libremente y a constituir asociaciones, para la defensa, promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales. De sus actividades se excluyen las de carácter político y sindical.

Pues bien, con dicho planteamiento, si a los efectos legales es interesada la asociación representativa de intereses sociales, a la cual se le reconoce la titularidad de intereses legítimos colectivos, podríamos plantearnos si dicha asociación puede intervenir en el procedimiento disciplinario como “interesada”, cuando dicho procedimiento se dirigía contra un encartado perteneciente a la asociación o cuando sea un representante de la asociación el que hubiera dado el parte (en su condición de representante o perteneciente a la asociación) que inicia el procedimiento disciplinario, y todo ello cuando obedezca a motivos que comprendan alguno de los objetivos o finalidades de la Ley.

A estos efectos, es preciso resaltar que la Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, aunque regula un procedimiento administrativo, contiene importantes especialidades que le alejan significativamente del procedimiento administrativo común.

Efectivamente, de la lectura integradora de la norma disciplinaria, se extrae forzosamente la consecuencia de que el “interesado” en el procedimiento disciplinario, lo es exclusivamente el “encartado” o “expedientado”, y además a título tan personalísimo que, como luego veremos, no puede ser ampliado en el procedimiento a través del mecanismo de la representación, que aquí resulta vedado para el interesado.

Esa reducción al mínimo, con carácter exclusivo y excluyente, del concepto de interesado, se observa ya en el artículo 1 de la norma disciplinaria, al limitar notablemente el ámbito de aplicación de la Ley, excluyendo de su ámbito de cobertura no solo a todos los que no sean personas físicas pertenecientes al Instituto y encuadrados en situaciones administrativas en las que se mantengan derechos y obligaciones inherentes a la condición de guardia civil, sino también al definir la finalidad de las sanciones disciplinarias (“la corrección de comportamientos perjudiciales para el servicio o para los ciudadanos o lesivos para el funcionamiento de la Institución”) que naturalmente se refieren a las mismas personas físicas ya citadas, comprobando igualmente en el resto del articulado numerosas referencias al concepto de interesado, al que invariablemente se identifica con los caracteres ya expuestos y recogidos en el artículo 2 de la normas, así la extinción de la responsabilidad disciplinaria –artículo 20-, el desaforamiento prevenido en el artículo 20, la dependencia funcional orgánica para la atribución de la potestad y competencia disciplinaria o el derecho al finalizar

procedimiento, cuando se sanciona, que exclusivamente queda limitado a la imposición de *“sanciones disciplinarias a los miembros (entendido como individuo perteneciente al Instituto) de la Guardia Civil”*.

Por tanto, y en conclusión, el concepto de interesado, a efectos disciplinarios, no puede ser predicable de la Asociaciones Profesionales, que carecen de dicha condición a tenor de la normativa vigente.

### **3.2.2. Personas con derechos que puedan resultar afectadas por la resolución sancionadora**

Resulta complicado imaginar derechos de terceros que sean afectados, por una resolución sancionadora en el ámbito disciplinario.

Sin embargo no es tan difícil suponer casos de personas cuyos derechos puedan verse afectados, cuando la resolución del procedimiento disciplinario no tenga carácter sancionador. En estos supuestos, se pueden encuadrar los denunciante (civiles), que ponen en conocimiento de la autoridad disciplinaria determinadas conductas relevantes disciplinariamente y que, normalmente, obedecen a actuaciones de miembros del Cuerpo que han perturbado su devenir ordinario. En estos casos, el derecho del civil denunciante, entendido desde la perspectiva de la especial protección de la que el ciudadano resulta acreedor, para mantener el mínimo ético que coactivamente impone el Estado en la convivencia social, convierte su denuncia en una facultad o prerrogativa, que solo puede colmarse con la instrucción, tramitación y resolución del oportuno procedimiento disciplinario, y de la sanción que culmina el proceso.

De ello podría colegirse que el denunciante sería encuadrable en el procedimiento como interesado, en los términos expuestos supra, como persona cuyos derechos puedan resultar afectados por la resolución del procedimiento disciplinario.

Y en parecidos términos podríamos expresarnos, respecto del Guardia Civil que de un parte en relación con una conducta relevante disciplinariamente.

Frente a tal posibilidad, se alza de forma irremediable el obstáculo impuesto por el legislador, cuando en el artículo 40.3 de la Ley Disciplinaria, concede al dador del parte un derecho en relación con aquel parte, que se contrae a ser informado de si se inicia o no el expediente disciplinario (*“La Autoridad o mando competente que recibe un parte cursará recibo de inmediato, informando a su promotor de la incoación o no del procedimiento disciplinario”*).

En parecidos términos se pronuncia el artículo 41 de la norma disciplinaria, cuando prescribe que *“de iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia deberá comunicarse el acuerdo al firmante de aquella. Asimismo se le comunicara el archivo, en su caso”*.

Por ello, colmando este derecho, el artículo 47.2 impone la notificación de la resolución del procedimiento *“a quien hubiera formulado el parte o de la denuncia”* tanto para el dador del parte como para el denunciante, el legislador solo le otorga el derecho a conocer el resultado de su parte o de su denuncia, es decir, si se inicia o no el procedimiento disciplinario, y, en su caso, el resultado de la tramitación del procedimiento, sin dotarle de ninguna otra facultad.

En todo caso, es definitivo que no se le otorgue al dador del parte ni al denunciante el derecho a recurrir la resolución que acuerde no iniciar el procedimiento o el archivo de la denuncia, ya que el régimen de recursos articulado en los artículos 73 y ss de la Ley, limita las impugnaciones exclusivamente a las “*resoluciones sancionadoras*”, lo que conlleva la imposibilidad de recurrir una resolución no sancionadora.

La conclusión de todo ello es que ni el dador del parte ni el denunciante son “*interesados*” en el procedimiento disciplinario, lo que impide que puedan participar como parte en el expediente, donde su intervención, en su caso, se limitará a la testifical correspondiente, actuación que no le faculta para gozar de ningún derecho de los que tiene reconocidos el interesado en el procedimiento sancionador.

El presente apartado no podría finalizar sin referir la jurisprudencia sobre la legitimación del denunciante en los procedimientos sancionadores administrativos.

Pues bien, en múltiples resoluciones (por ejemplo en sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1986) mediante doctrina que se reitera hasta la actualidad, el Alto Tribunal ha rechazado la legitimación de los denunciantes en procedimientos administrativos sancionadores, pues la denuncia no convierte al denunciante en titular de un derecho subjetivo ni de un interés personal o legítimo que hubiera de traducirse en un beneficio o utilidad, ni ningún otro efecto en su esfera jurídica por el hecho de que se sancione al denunciado ( SSTS. De 23-6-97, 22-12-97, 14-7-98, 2-3-99, 5-11-99, 26-10-2000, 30-1-2001, 15-7-2002, 28-2-2003 y 6-3-2003, por citar solo algunas de las muchísimas similares)”.

Así, por ejemplo, en el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2008, recurso 6339/2004, en el correspondiente motivo de casación se denunciaba la infracción del art. 24 de la Constitución y los preceptos citados en la demanda de la Ley Orgánica de Protección de datos y los reguladores tanto de la intervención de cuerpos y fuerzas de seguridad adscritos a la policía judicial, como de la propia actuación de los jueces, a cuyo efecto y tras resumir los hechos de la demanda, se alegaba que la sentencia recurrida es contraria a la tesis de una concepción amplia del concepto de interés o interesado, al concepto taxativo de beneficio, que incluye daños morales, y a la existencia de todo un entramado jurídico-público para la protección de datos, de la que resulta la legitimación de los perjudicados por la inacción o actuación de la Agencia encargada de velar por la máxima custodia de los datos.

En el recurso interpuesto se cuestionaba la falta de legitimación apreciada por la Sala de instancia. En dicha sentencia se razonaba que para su examen ha de tenerse en cuenta, como ya señaló el Tribunal Supremo en la sentencia de 22 de mayo de 2007, la jurisprudencia de la Sala sobre la legitimación activa, que en el orden contencioso-administrativo viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial ( S. 29-6-2004).

Como señala la Sentencia de 19 de mayo de 2000, “esta Sala (del TS) ha tenido ocasión de establecer reiterada doctrina sobre la interpretación que había de darse al mencionado artículo 28 a) LJCA, en relación con los artículos 7.3 y 11.3 de la LOPJ , que ha de estar orientada en todo caso por los postulados que derivan del derecho a

la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos, en lo que se refiere a su contenido normal consistente en la obtención de un pronunciamiento judicial, fundado en derecho, sobre el fondo del proceso, lo que ha supuesto un entendimiento expansivo del concepto de legitimación que puede resumirse en los siguientes términos:

*“En relación con la legitimación en materia sancionadora y respecto de los denunciantes, la Sala de lo contencioso Administrativo del T.S. viene indicando algunos criterios que conforman doctrina jurisprudencial y que permiten determinar la concurrencia de tal requisito procesal.*

*Así se señala de manera reiterada, que se trata de justificar la existencia de esa utilidad, posición de ventaja o beneficio real, o más concretamente, si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen, en esa esfera (S 23-5-2003, 28-11 -2003, 30-11 -2005, entre otras”).*

Por ello el problema de la legitimación tiene un carácter casuístico, lo que no permite una respuesta indiferenciada para todos los casos, siendo preciso examinar en cada uno de ellos el concreto interés legítimo que justifique la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge (S 21-11-2005), señalando la sentencia de 3 de noviembre de 2005 que: “el Tribunal Supremo, entre otras muchas ( STS de 30 de enero de 2001) *“ha venido a expresar que, partiendo de que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, la Sala entiende que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte que se lo arroga, siendo la clave para determinar si existe o no ese interés legítimo en el proceso de impugnación de una resolución... el dato de si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés”*. En el mismo sentido la Sentencia de 11 de abril de 2006 indica que: *“en el ámbito de los procedimientos sancionadores no es posible dar normas de carácter general en relación con la legitimación, sino que hay que atender al examen de cada caso. Así, si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una sanción y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente sancionador (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, Sentencia de 14 de diciembre de 2005- recurso directo 101/2004 ).*

No obstante, la jurisprudencia identifica en tales sentencias el alcance de ese interés legítimo del denunciante, considerando como tal en la sentencia que acabamos de referir el reconocimiento de daños o derecho a indemnizaciones y entendiendo que no tiene tal consideración la alegación de que *“la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés”* (S 3-11-2005 antes reproducida), o como dice la Sentencia de 23 de mayo de 2003 *“no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés, lo que constituiría una petición de principio”*, señalando la de 26 de noviembre de 2002 que: *“el denunciante*

*ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni puede reconocérselo un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24.1 de la Constitución y del 31 de la Ley 30/92 , sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de los hechos, para el denunciante...”*

Sigue razonando la sentencia de 16-12-2008 que: *“la aplicación de estas consideraciones generales al caso impiden compartir el planteamiento de los recurrentes, que aluden a un concepto amplio de interés o interesado, a la invocación de daños morales como integrado en el concepto de beneficio, sin que se especifiquen otros distintos a la sanción de la entidad bancaria denunciada y sin que puedan identificarse con las consecuencias de un proceso penal en el que no consta resolución en la que se decida sobre las responsabilidades de tal naturaleza imputables a los recurrentes, refiriéndose, incluso, a la genérica protección por la Agencia de Protección de Datos en el ejercicio de sus competencias, que es tanto como identificar el interés con la imposición de la sanción por sí misma, en cumplimiento del régimen disciplinario establecido en la Ley, lo que constituiría una petición de principio, como se ha indicado antes, no siendo los denunciantes titulares de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni de un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24.1 de la Constitución y del art. 31 de la Ley 30/92 .*

*Tampoco puede referirse tal interés a la pretensión de indemnización de daños y perjuicios respecto de la apertura de actuaciones penales, en las que no consta resolución que decida sobre dicha responsabilidad, ni por lo tanto la incidencia de los datos bancarios en cuestión en el sostenimiento del proceso y menos aún de los que la parte dice haberse remitido antes de la petición mediante Oficio del Juzgado de Instrucción, además de que la propia parte señala en su escrito de denuncia inicial, que se han formulado ya las pertinentes reclamaciones administrativas, solicitando la depuración de responsabilidades que corresponda, sin perjuicio de que en su momento se inste la incoación de procedimiento penal, reclamaciones que quedan al margen del procedimiento administrativo en el que se dictó la resolución impugnada y la sentencia de instancia, lo cual, por lo demás, es consecuencia de lo establecido en el art. 17 de la Ley Orgánica 5/1992, invocado por la parte que, en caso de imputación de responsabilidad respecto de ficheros de titularidad privada, como es el caso, remite al ejercicio de la acción ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, por lo que no puede ampararse el interés de los recurrentes en una petición de responsabilidad en el proceso, que resulta incompatible con el mismo y ha de ejercitarse ante la jurisdicción ordinaria. Todo ello lleva a considerar que no se justifica por los recurrentes que la apertura de expediente disciplinario y sanción de la entidad bancaria denunciada pueda producir un efecto positivo en su esfera jurídica o eliminar una carga o gravamen en esa esfera”.*

Esta misma doctrina ha sido ratificada en sentencias más recientes como la de 19-9-2011, nº de recurso 902/2011, que anula la sentencia de instancia que había admitido esa legitimación y analiza la *“menor intensidad y alcance que esa legitimación tiene en los procedimientos disciplinarios frente a funcionarios que respecto de los seguidos contra magistrados y jueces”.*

También la sentencia de 16-3-2016, recurso 30417/2013, vuelve a recordar que: *“No obstante, la jurisprudencia identifica en tales sentencias el alcance de ese interés legítimo del denunciante, considerando como tal en la sentencia que acabamos de referir el reconocimiento de daños o derecho a indemnizaciones y entendiendo que no tiene tal consideración la alegación de que “la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés” (S. 3-11-2005 antes reproducida), o como dice la sentencia de 23 de mayo de 2003 “no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés, lo que constituiría una petición de principio”, señalando la de 26 de noviembre de 2002 que: “el denunciante ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni puede reconocérsele un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24,1 de la Constitución y del art. 31 de la Ley 30/92, sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de los hechos, para el denunciante...”»*

De igual modo esta misma línea jurisprudencial se halla patente en las sentencias de 15-7-2002, 20-12-2002 y de 27-6-1985 según las cuales *“la denuncia no tiene otro efecto que el de poner en conocimiento de la Administración la comisión de hechos supuestamente ilícitos con el fin de que se ponga en marcha su actividad investigadora y sancionadora.”*

Ello no obstante, también podría traer a colación determinadas Sentencias del Tribunal Supremo que ponen en evidencia que el concepto de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores puede extenderse al denunciante. Así por ejemplo lo hace la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 3 de julio de 1998 en un procedimiento sancionador en materia de consumo y otra Sentencia del mismo Tribunal de fecha 12-11-1987 admite de forma expresa la condición de interesados de los perjudicados por la acción empresarial en el procedimiento de infracciones y sanciones en el orden social en tanto que titulares de un interés directo.

### **3.2.3. Finalmente, pudiera plantearse el supuesto de fallecimiento del encartado en el expediente, y la posibilidad de que su condición de interesado fuese transmisible a sus causa-habientes, supuesto al que se refiere el artículo 4.3 de la Ley 31/2015**

Desde luego es inviable jurídicamente, que el causa-habiente ocupe el lugar del interesado en el procedimiento, dado que el artículo 20 de la Ley expresamente dispone la extinción de la responsabilidad disciplinaria por el cumplimiento de la sanción.

No obstante lo cual, y aunque pudiera tratarse de supuestos de laboratorio, sería razonable plantearse la hipótesis de si el heredero puede impugnar una resolución sancionadora, un vez fallecido el encartado, o una resolución sancionadora en la que se hubiera apreciado responsabilidad disciplinaria prescrita. En ambos supuestos, el derecho al honor del fallecido, antes encartado, que sin duda queda mancillado por la existencia de una resolución sancionadora, podría atribuir al heredero la facultad de accionar en vía de recurso, con el objeto de eliminar del historial de su causante la mácula de la anotación de la infracción disciplinaria.

Sin embargo, desde un punto de vista temporal, resultaría muy difícil imaginar que se acceda a la condición de heredero (una vez superados los trámites legales correspondientes), antes de que se consuma el exiguo plazo para recurrir, pero si eso sucediera, y a efectos puramente dialécticos, no parece existir obstáculo en este caso para que el heredero adquiriese la condición de interesado en el procedimiento y pudiese impugnar la resolución sancionadora (o sin sanción por apreciar prescripción), a los efectos antes expuestos, ya que evidentemente, cualquier resolución que se dictase sería inejecutable, con excepción del efecto de su desaparición de la hoja de servicios del fallecido.

### 3.3. LA REPRESENTACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

La regulación de la figura de la representación en la Ley 39/2015, se encuentra en el artículo 5, que en lo esencial es una reproducción del artículo 32 de la derogada Ley 30/92, si bien contiene una previsión novedosa y exhaustiva en relación con la representación otorgada por medios electrónicos y los trámites de constancia que conllevan, así como las fórmulas de subsanación de las representaciones defectuosamente otorgadas y la creación del habilitado para la realización de transacciones electrónicas en representación de los interesados.

En lo que ahora importa, por tanto, se mantiene la posibilidad de que los interesados puedan actuar en el procedimiento administrativo por medio de representante, con quien se deberían entender las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

En definitiva, se admite la representación como institución jurídica que posibilita la actuación del interesado, que se convierte así en representado por otra persona, que se denomina representante y que manifiesta una voluntad en nombre del interesado, con eficacia jurídica.

Atendiendo a dicha posibilidad prevista en la norma administrativa, nos podemos plantear si en el procedimiento disciplinario es posible la representación del encartado.

La respuesta ha de ser negativa, ya que el legislador se encarga reiteradamente, en el articulado de la norma, de vedar dicha posibilidad, y si bien no existe una prohibición expresa, lo cierto es que la insistencia del legislador en referirse al *“interesado”* y nunca a su *“representante”*, en buena técnica interpretativa, ha de conducirnos inexorablemente a la conclusión de que en el procedimiento disciplinario no cabe la representación.

Así, en el artículo 39.4, ya se adelanta que *“la incoación del procedimiento se notificará al interesado”* y, al regular el derecho de defensa en el artículo 42, se radica exclusivamente en el interesado la obligación de que se le informe de sus derechos, a que cuente con asesoramiento y asistencia (no representación) y el derecho a conocer –el interesado– el estado de dicho procedimiento, dando vista –al interesado– de dicho procedimiento.

En la misma línea, las notificaciones reguladas en el artículo 44 se practican de forma *“que permita tener constancia de la recepción por el interesado”*, regulando el rechazo de la notificación por el *“interesado”* y la falta de localización del *“interesado”* (sin prever nunca la posibilidad de notificar al representante).

Igualmente, la práctica de la prueba, regulada en el artículo 46, se verifica previa notificación “al interesado”, con una antelación mínima de 48 horas, y advirtiéndole (al interesado) de que puede asistir a la prueba (el interesado) e intervenir en ella (el interesado), asistido de su abogado” (no de su representante), para finalmente insistir en “el derecho del interesado” de asistir a la práctica de las referidas pruebas.

Por último, la resolución del procedimiento “se notificara al interesado” (artículo 47.2).

En la regulación concreta de los procedimientos disciplinarios se sigue la misma tendencia y, así, en el procedimiento por falta leve se regula la notificación “al interesado” (artículo 50), los derechos del interesado, especialmente el de proponer prueba el interesado, la vista y la notificación de la resolución.

Igual sucede en el procedimiento por falta grave y muy graves, donde se reiteran los anteriores derechos y trámites del procedimiento, referidos siempre al “interesado”.

Por todo ello, forzosamente hemos de concluir que el encartado siempre actúa por sí mismo en el ámbito disciplinario, sin posibilidad de que su voluntad sea suplida por un representante. Ello implica que todos los actos de comunicación del instructor (y en su caso Autoridad disciplinaria) han de verificarse en exclusiva con el propio interesado, no siendo válidas aquellas actuaciones donde se notifique al abogado o a un tercero.

Incluso en la práctica de la prueba, vista del expediente y trámites análogos, es ineludible la necesidad de la presencia del propio interesado, sin perjuicio de que le acompañe su abogado o asesor, pero nunca podrá verificarse trámite alguno con un tercero, si no está presente el propio encartado.

De esta forma, el legislador sitúa al encartado ante el instructor y consolida una relación interpersonal que no admite intermediario alguna, haciendo imprescindible, en lo que ahora importa, la presencia del propio expedientado para verificar cualquier trámite del procedimiento.

En este apartado resulta ilustrativa la Sentencia de 22 de junio de 2004 en la que se concluía, respecto de los expedientes disciplinarios tramitados en el seno de la Guardia Civil, que *“la naturaleza de la responsabilidad que se depura no permite que el militar que ha de hacer frente a ella pueda desligarse, por así decirlo, de la exigencia disciplinaria de afrontar personalmente la instrucción del expediente, que excluye su intervención mediante representante”,* razonando a continuación que *“las peculiaridades a que acabamos de aludir, concretadas en la jerarquización y la disciplina, que son las singularidades castrenses más cercanas a ese ámbito en que se desenvuelve, procedimental y sustancialmente, el expediente de naturaleza disciplinaria o gubernativa, y que han sido reconocidas por el propio Tribunal Constitucional (Ss. T.C. 180/1985 ,197/1985 , 107/1986 y 35/1991 ), imponen, en general, la presencia física del encartado ante el mando que depura esas responsabilidades y excluye esa representación que se pretende, de tal forma que los preceptos citados arbitran la manera de que, sin mengua de esa exigencia disciplinaria, queden salvaguardados los derechos de defensa de la parte mediante ese asesoramiento letrado que contemplan ambas disposiciones”.*

### 3.4. LA IDENTIFICACIÓN DEL ENCARTADO

Ya hemos expuesto anteriormente, que el interesado en el procedimiento es el “*encartado*” o “*expedientado*”. Pues bien, el artículo 9 de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica “*Sistemas de identificación de los interesados*”, dispone la obligación de las Administraciones Públicas de “*verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo*” y, a tal efecto, exige la comprobación de su “*nombre y apellidos*” que conste en el Documento Nacional de Identidad “*o documento identificativo equivalente*”.

Como cuestión novedosa, se introduce la posibilidad de que los interesados se identifiquen “*electrónicamente... a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad*” y, en esa línea, se relacionan como medios apropiados para la identificación electrónica los “*sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la lista de confianza de prestadores de servicios de certificación*”, los “*sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico*” y los sistemas de “*clave concertada*”.

Trasladando las anteriores previsiones legales al ámbito del procedimiento disciplinario, observamos que, en relación con la identificación, la norma disciplinaria contiene previsiones muy limitadas, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Respecto del parte, el art. 40.2, exige que contenga “*la identidad del presunto infractor, así como de los testigos, y deberá expresar claramente la identidad de quien da el parte y los datos necesarios para localizarlo*”.
- Por su parte, el artículo 41, prescribe no tomar en “*consideración la denuncia anónima*” de suerte que, a sensu contrario, exige la identificación del denunciante.
- Con una reducción diferente, y en relación con el encartado en el procedimiento disciplinario, la ley no habla expresamente de su identificación. Y así, el artículo 39, al regular el acuerdo de inicio, únicamente refiere que “*expresará los hechos que lo motivan, la falta que presuntamente se hubiera cometido, el artículo y el apartado en que se encuentra tipificado, y el presunto responsable*”. Por tanto, existe una referencia al “*presunto responsable*”, que debe pasar lógicamente, por su identificación.

Esta falta de referencia expresa a la identificación del encartado, adquiere una dimensión especial cuando el artículo 56, al regular la declaración del inculpado, omite exigir su identificación, antes de verificar el interrogatorio.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, y sin perjuicio de recordar la aplicación supletoria de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar (y en particular sus prescripciones relativas a la identificación del delincuente), en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Disciplinaria, podemos destacar los siguientes extremos:

- No cabe duda de la necesidad de identificar al encartado durante la tramitación del procedimiento disciplinario. La primera ocasión en que ello sucederá (entendemos que con expresión de su nombre y apellidos, número del DNI, situación administrativa y, en su caso, destino), será en la propia Orden o Acuerdo de Inicio, donde deben relacionarse los anteriores datos.

Consecuentemente, cuando el encartado preste declaración, y también cuando intervenga en cualquier trámite del procedimiento (singularmente en la práctica de otras pruebas o en la vista del expediente), debe igualmente identificarse ante el instructor o el secretario del expediente. Se plantea entonces la interpretación del artículo 9 de la Ley 39/2015, ya citado, cuando permite la identificación a través del Documento Nacional de Identidad “*o documento identificativo equivalente*”. Se trata de una disyuntiva, donde el encartado puede optar por uno u otro medio de identificación, debiéndose aceptar que, por “*otro medio de identificación*” hay que entender la Tarjeta de Identidad Militar o Tarjeta Profesional que, en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil, debe considerarse como un título suficiente para colmar la exigencia identificativa que prescribe la Ley.

- Mayor problema plantean los supuestos de identificación electrónica, que hemos relacionado anteriormente, especialmente en los casos de órganos instructores que no tengan acceso a los medios adecuados para constatar la identificación electrónica, si es que el encartado opta por dicho sistema.

En este punto, hay que recordar el espíritu que late reiteradamente en la Ley 39/2015, cuando apuesta decididamente por los medios electrónicos, como más idóneos para las relaciones ad extra de la Administración (entre ella y los administrados), que se resumen en la máxima “*papel cero*”, y que llevan a la norma a la separación entre identificación y firma electrónica, siendo necesaria la primera a través de los sistemas previstos legalmente, por lo que atendiendo a la supletoriedad de esta Ley en relación con las previsiones de la Ley Disciplinaria, en todo aquello no previsto expresamente a la norma punitiva, forzosamente habría de concluirse que, si el encartado en el procedimiento disciplinario decide identificarse por alguno de los medios electrónicos admitidos en la Ley, deberá aceptarse dicha forma de identificación, sin que pueda ser obstáculo para ello la carencia de medios adecuados por el órgano instructor, siendo igualmente aceptable la firma electrónica en las formas previstas legalmente.

### 3.5. LATRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DEL PROCEDIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE DATOS

El tema planteado, constituye uno de los problemas más interesantes desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015.

Efectivamente, ya hemos aclarado que el procedimiento disciplinario es un procedimiento administrativo, donde la Administración ejerce su fuerza punitiva en relación con la conducta de un administrado. En definitiva, es un supuesto de relaciones “*ad extra*” de la Administración.

Pues bien, llegados a este punto, viene en aplicación el artículo 13 de la repetida Ley 39/2015, cuando atribuye a los ciudadanos con capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, el derecho “*a comunicarse con las Administraciones Públicas, a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración*” y consecuentemente el derecho “*a ser asistido en el uso de medios electrónicos a sus relaciones con las Administraciones Públicas*”.

¿Significa esta previsión legal que el procedimiento administrativo disciplinario, debe ser tramitado electrónicamente?

En su momento, ya dejamos claro que el abogado asesor del encartado no era parte en el procedimiento, ni tampoco representante del encartado. Desde esa premisa, la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas, que el artículo 14 de la Ley 30/2016 impone a los abogados (actividad profesional para la que se requiere colegiación obligatoria –art. 14.2.c.) no sería aquí de aplicación.

Sin embargo, el propio encartado, como administrado que es, tiene ese derecho ya señalado de comunicarse electrónicamente con la Administración, y ese derecho, como tal, puede o no ejercerlo. Ahora bien, si el encartado opta por esta forma de comunicación hay que entender que ningún obstáculo legal impide su verificación y sería problema de la Administración asegurarse que los instructores y secretarios de los expedientes disciplinarios tengan acceso a los medios electrónicos necesarios para garantizar el derecho del encartado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

No obstante lo anterior, no hay que olvidar que el propio artículo 13 citado, en su letra h/, garantiza igualmente al encartado el derecho *“a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuran en los ficheros sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas”*.

Y esta previsión legal, resulta de capital importancia en el procedimiento sancionador, donde la materia objeto del mismo aparece como especialmente sensible y necesitada de protección.

Así se desprende del añejo, aunque aún vigente, Acuerdo del Consejo de Ministros de 1986, donde se clasificaban como *“reservado”* a las sanciones disciplinarias y a los informes personales, lo que ha provocado en no pocos casos que se haya extendido dicha calificación a todo el expediente disciplinario, que ha pasado así de considerarse todo él como *“reservado”*, lo que le haría incompatible con el uso de medios electrónicos por aplicación de la Ley de Secretos Oficiales.

Sin embargo, no parece ser esa la voluntad del legislador, y en ningún caso se pretende la clasificación de todo el expediente disciplinario, y mucho menos con la categoría de *“reservado”*, que implicaría unas medidas de seguridad en la tramitación del procedimiento objetivamente incompatibles con la propia esencia del expediente, con las previsiones legales que lo regulan y, fundamentalmente, con el tiempo concedido para su tramitación.

Y en esa misma línea puede observarse diariamente en el Boletín Oficial de Defensa, donde aparece la constante publicación de las sanciones disciplinarias impuestas, a las que se une sistemáticamente el nombre y apellidos, así como el empleo de los infractores, de donde fácilmente se colige que dichas sanciones no gozan de la protección de *“reservado”* que se suponía debían tener al albur del citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 1986.

Por lo tanto, y volviendo a la Ley 39/2015, habremos de concluir que el procedimiento disciplinario sin duda puede tramitarse electrónicamente, pero ello debe verificarse de forma que se protejan los datos del encartado, que no deben salir del campo expresamente previsto en la Ley para verificar los trámites oportunos, lo que, por lo demás, implica una cierta difusión de los mismos para poder cumplimentar la reiterada tramitación del procedimiento.

Respecto de las notificaciones por procedimientos telemáticos, en el seno del procedimiento sancionador, cabe traer a colación la Sentencia de 12 de junio de 2015, procedente de la Sala V del Tribunal Supremo, al amparo de la cual:

*“Una resolución o acto administrativo solo puede notificarse por medios telemáticos -no telefónicos- tan solo en los procedimientos expresamente señalados por el interesado, cuando este así lo haya manifestado expresamente -bien indicando en su solicitud, escrito o comunicación el medio telemático como preferente para la recepción de notificaciones o bien consintiendo dicho medio a propuesta del correspondiente órgano u organismo público, debiendo todo interesado que manifieste su voluntad de ser notificado por medios telemáticos disponer de una dirección electrónica habilitada para ello, con las condiciones que se especifican y debiendo el sistema de notificación acreditar las fechas y horas en que se produzca la recepción de la notificación en la dirección electrónica asignada al interesado y el acceso de este al contenido del mensaje de notificación, así como cualquier causa técnica que imposibilite alguna de las circunstancias anteriores, por lo que, obviamente, en el caso de autos, no concurrían tales circunstancias, ello sin perjuicio de que una notificación realizada telefónicamente no reúne los requisitos de una notificación telemática.*

*Pero, además, en el caso de autos el acto notificado -una citación para comparecer ante un órgano administrativo- no era una resolución administrativa, sino un acto de trámite, lo que permite su notificación o comunicación por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, es decir, de su conocimiento y de la fecha de tal recepción”.*

### 3.6. LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER

La Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, contempla dos únicos casos en los que es posible suspender el plazo de tramitación del procedimiento disciplinarios:

1. Por el instructor: mediante acuerdo motivado, y por tiempo imprescindible, cuando, por causa imputable al interesado, no sea posible dentro de los plazos legalmente establecidos la práctica de alguna diligencia precisa para la resolución de los procedimientos o la notificación de cualquier trámite (artículo 43.3).
2. Por el director general de la Guardia Civil, y en los procedimientos disciplinarios, por faltas muy graves y graves, en tres casos tasados (artículo 65):

Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o directamente propuestos por los interesados.

Cuando deban aportarse documentos y otros elementos de juicio necesarios y por su volumen o complejidad no puedan realizarse razonablemente en los plazos establecidos.

Cuando deban solicitarse informes preceptivos o que sean determinantes del contenido de la resolución.

Pues bien, este sistema se altera profundamente en la regulación de la Ley 39/2015, en su artículo 22, donde se multiplican los casos de suspensión del plazo máximo para resolver. Concretamente, se pueden distinguir los siguientes supuestos:

1. Casos a los que se puede (por tanto no es obligatorio), suspender el tiempo máximo para resolver:

- Cuando deban subsanarse deficiencias o la aportación de documentos u otros elementos de juicio.
- Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea, que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate.
- Cuando se soliciten informes preceptivos.
- Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios propuestos por los interesados.
- Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio.
- Cuando por resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional.

De la comparación entre los artículos 43.4 y 65 de la ley de Régimen Disciplinario, y 22.1 de la ley 39/2015, se extraen las siguientes consecuencias:

- Que determinados supuestos de la Ley 39/2015 ya están recogidos en la Ley disciplinaria: solicitud de informe preceptivo, pruebas técnicas y análisis contradictorios obtención del previo pronunciamiento judicial (en este caso artículo 21.4 de la norma disciplinaria)
- Otros supuestos son de nula aplicación en el ámbito disciplinario, singularmente los referidos a la Unión Europea.
- Resultan por ello solo dos casos de suspensión previstos en la Ley administrativa, que no aparecen en la norma disciplinaria: la subsanación de deficiencias y las negociaciones para concluir el procedimiento en un pacto o convenio. Este último supuesto tiene su natural acomodo en el procedimiento disciplinario, en la previsión del artículo 57.6, que expresamente dispone la posibilidad de que el encartado muestre su conformidad con el pliego de cargos.

Sin embargo, la expresada conformidad se articula desde un punto de vista unilateral *“cuando el interesado... mostrara su conformidad”*, es decir, el legislador no prevé una negociación previa entre el instructor y el expedientado para acordar un determinado pliego de cargos, sino que, muy al contrario, se decanta porque el instructor formule el pliego de cargos en los términos que estime oportunos y que, una vez notificado al encartado, sea este quien muestre conformidad. Se excluye por tanto la negociación (por más que la práctica habitual sea permisiva con esa actividad) y ello implica que esta causa de suspensión del plazo para resolver no pueda extrapolarse al procedimiento disciplinario, porque el legislador expresamente está vedando la posibilidad.

Distinto es el supuesto de subsanación de deficiencias, que es un trámite no previsto expresamente en la Ley Disciplinaria.

Esta falta de regulación legal sobre la materia podría permitir la suspensión del plazo para resolver y ello durante el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento

y su efectivo cumplimiento por el interesado o, en su defecto, dentro de los diez días que el artículo 68.1 e la ley 39/2015 establece para la subsanación.

La cobertura legal de esta causa de suspensión, además de la ausencia legal de regulación sobre este trámite, podemos encontrarla en el propio artículo 43.4 de la ley disciplinaria, cuando, como se ha dicho permite suspender el cómputo del plazo al instructor por causa imputable al interesado, y no cabe duda que la subsanación de deficiencias que incumben al propio encartado puede predicarse sin problemas, entre los supuestos recogidos en el artículo 43.4 de la norma disciplinaria.

Con relación a la suspensión del plazo de caducidad, cabe traer a colación la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2017 que, al respecto, establece lo siguiente:

*“Es doctrina consolidada de esta Sala (S. 22.01.13) en afirmar que la única autoridad con competencia para suspender el plazo de caducidad de los expedientes sancionadores, es el Director General de la Guardia Civil según resulta de lo establecido en el art. 65.2 LO. 12/2007. Igualmente, resulta pacífica la jurisprudencia de esta Sala, por todas, nuestras sentencias de 28.04.2011 y 23.09.2011, en afirmar que las causas o los casos en que procede dicha suspensión se encuentran enumerados taxativamente en el precepto que se acaba de mencionar (en sus apartados a), b), y c)).*

*En el mismo sentido las sentencias de esta Sala de 14 de julio de 2010 y 28 de abril, 23 de septiembre y 8 de noviembre de 2011 y sobre todo las sentencias de 22 de enero, ya citada, 4 y 19 de marzo de 2013, y 28 de febrero de 2014. Todas ellas, al plantearse el momento inicial del plazo de suspensión de caducidad del procedimiento, han interpretado el art. 65.2 de la Ley Orgánica 12/2007 en el sentido de que “la única autoridad con competencia para suspender el plazo de caducidad de los expedientes sancionadores es el director general de la Guardia Civil.”*

*El legislador ha instituido una garantía esencial para el procedimiento disciplinario que se contiene en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, consistente en imponer a la administración el deber jurídico de dictar resolución expresa en un plazo determinado que para las infracciones graves y muy graves se fija en seis meses, (art. 55), y considera excepcional la facultad de la administración de diferir el plazo máximo legalmente previsto para resolverlo (art. 65.1). Y así, se producirá la caducidad del procedimiento una vez expirado el término para dictar resolución (art. 65.1, último inciso), con las salvedades que a continuación se exponen.*

*La LORDGC (12/2007) aborda la suspensión del cómputo de los plazos en dos artículos, concretamente, el 43.4 y el 65 del mismo texto legal.*

*El contenido de ambos preceptos muestra que contemplan supuestos diversos. Efectivamente, de un lado, el artículo 43.4 dispone que el instructor del procedimiento puede suspender el cómputo de los plazos, mediante un acuerdo motivado, cuando por causa imputable al interesado no sea posible la práctica de alguna diligencia precisa para la resolución del procedimiento, o su notificación, esto es, se suspende, precisamente, un trámite determinado.*

De otro lado, el art. 65 contempla la suspensión del tiempo total de duración del procedimiento disciplinario y si bien, sustancialmente, ambos suponen lo mismo, son

excepciones al principio de inalterabilidad de los plazos, reciben un tratamiento distinto en la ley disciplinaria del Benemérito Instituto.

Efectivamente, del art. 43.4 se deduce que:

- En primer lugar, la facultad de suspender los plazos se otorga al instructor del expediente.
- Ha de concurrir la imposibilidad de la práctica de una diligencia dentro del plazo legalmente establecido y, por ello, la ley habla de suspender los plazos.
- Que ello sea por causa imputable al interesado, causas que no se detallan en la LORDGC, como tampoco se hace en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ni tampoco las recogía la Ley 30/92, pero deben ser de tal índole que impidan la continuación del procedimiento y que, en todo caso, han de ser ajenas a cualquier actuación de la Administración.

Y, finalmente,

- Que dicho acuerdo necesariamente ha de ser motivado, por tanto no es bastante la mera o simple invocación de la necesidad, por el contrario, han de razonarse las particularidades y circunstancias que hacen necesaria tal medida”.

Casos en los que se debe (y por tanto es obligatorio) suspender el tiempo máximo para resolver.

- Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal.
- Cuando el órgano complementaria para resolver decida realizar alguna actuación complementaria que se consideren indispensable para resolver el procedimiento (artículo 87).
- Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, desde que se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

Se plantean aquí unas causas de suspensión extraordinariamente interesantes y novedosas en su aplicación en el ámbito disciplinario.

El primer supuesto enumerado (el requerimiento de otra Administración para que se anule o revise un acto), seguramente sea de escaso interés en el procedimiento disciplinario, pero ello no obsta para admitir (ante la falta de regulación expresa en la norma supletoria y la ya reiterada supletoriedad de la Ley 39/2015) que, si se plantea, no existiría obstáculo legal para aplicar esta causa de suspensión.

Más interés presenta el segundo supuesto citado (la realización de actuaciones complementarias indispensables) como causa de suspensión, donde el legislador prevé un plazo de suspensión que se extiende desde el momento en que se notifique al interesado el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones, hasta que se produzca su terminación.

Ciertamente, el artículo 62 de la Ley Disciplinaria, y bajo el epígrafe “*Actuaciones Complementarias*” (que es el mismo que rubrica el artículo 87 de la Ley 39/2015), prevé

la posibilidad de que la autoridad competente devuelva el expediente disciplinario al instructor, para que practique diligencias complementarias u omitidas o, en su caso, para que someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad.

Sin embargo, nada se dice sobre la posibilidad de que esta devolución origine una suspensión del plazo para resolver, en identidad de trato con el precepto máximo de la ley 39/2015, donde imperativamente se suspende el plazo mientras se verifican las actuaciones complementarias acordadas por el órgano competente para resolver.

Aparentemente, no existe razón que impida aplicar supletoriamente el contenido del artículo 87 de la Ley 39/2015 al procedimiento disciplinario. No solo por ser una previsión lógica y acorde con la medida regulada, sino también por la identidad de supuestos y la ausencia de previsión legal al respecto en la norma disciplinaria.

Sin embargo, existe un obstáculo que parece insalvable, y es que la única ocasión en que el legislador faculta al director general para suspender la tramitación del expediente la regula en el artículo 65 de la norma disciplinaria y lo hace con el sistema de número clausus, refiriendo tres supuestos tasados (y por tanto sin posibilidad de ser ampliado, a otros casos) de suspensión de plazos y, entre esos tres casos, no se encuentra la realización de actuaciones complementarias. Quiere ello decir que el legislador, conociendo perfectamente la posibilidad regulada en el artículo 62 de la Ley Disciplinaria, no quiso dotar al trámite de devolución de la suspensión (que por lo demás parece necesario) de plazos, y ello impide ahora anudar dicho efecto por aplicación de la Ley 39/2015.

Sin embargo, en el número 2 del propio artículo 62, y antes de acordar la verificación de actuaciones complementarias, se configura como “*preceptivo, el informe del asesor jurídico correspondiente*”. Por tanto el legislador no quiere que las actuaciones complementarias se cumplieren con suspensión del plazo de tramitación, pero sí configura el informe del asesor jurídico como “*preceptivo*” y, si es preceptivo, podríamos acudir sin dificultar al artículo 65.2.c), cuando dispone la suspensión del plazo de tramitación para “*solicitarse informes preceptivos*”, lo que sin duda implica, en una interpretación literal y sistemática de los preceptos citados, que desde la solicitud al asesor jurídico del informe preceptivo relativo a la realización de actuaciones complementarias, hasta la verificación de dicho informe jurídico, el director general de la Guardia Civil podrá (y es por ello una decisión facultativa) suspender el plazo de tramitación del expediente disciplinario.

Finalmente, el tercer punto del artículo 22.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, se refería a los supuestos de suspensión por promover los interesados la recusación. Es esta una cuestión extraordinariamente interesante y desde luego constituye una alteración fundamental de la situación actual.

Efectivamente, el artículo 53 de la Ley Disciplinaria prevé en su número 1 la recusación del instructor y del secretario del expediente disciplinario. En el número 2, dispone el procedimiento para su resolución, que se concreta en la determinación de la Autoridad competente (que es la que designa al instructor y al secretario), y cuya resolución no es susceptible de ser impugnada.

Tan parca regulación ya se había superado ampliamente con las disposiciones contenidas en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 22 de diciembre (y en cuyo

examen no entraremos ahora para hacerlo más adelante, limitándonos en este momento al efecto suspensivo de dicho instituto) que, en lo que afecta a la suspensión del procedimiento, concedía un día al recusado para manifestar si concurría o no en él la causa alegada (artículo 29.3) y, en caso de negar dicha concurrencia, otorgaba al superior tres días (previos los informes y comprobaciones que estimase oportunos) para resolver (art. 29.4).

A tenor de esta regulación, la jurisprudencia de la Sala V del Tribunal Supremo ha considerado que la tramitación del incidente de recusación suspende el plazo para resolver el procedimiento disciplinario, pero ello solo en el plazo máximo de 14 días, que es la suma del tiempo del que dispone el recusado para pronunciarse (un día), más el tiempo para resolver que tiene la autoridad competente (tres días), más el plazo máximo para evacuar los informes (diez días) que puede solicitar la Autoridad competente. Lógicamente estos 14 días constituirían el tiempo máximo de suspensión del procedimiento, plazo que sería inferior (y coincidiría con él) cuando los informes solicitados o comprobaciones verificadas no alcanzasen, para su cumplimentación, los expresados diez días.

En este sentido, la sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2013, establece, con relación a la incidencia que la tramitación de la *recusación* deba producir sobre el cómputo del plazo semestral de duración de los expedientes sancionadores en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil, y la consiguiente apreciación de la caducidad (ex artículo 65.1. LO. 12/2007), el siguiente criterio:

*“Lo primero que debemos decir es que dicho plazo representa una garantía que al expedientado reconoce el ordenamiento jurídico, en cuanto a que el procedimiento se resuelva y notifique tempestivamente, así como que la prolongación del plazo predeterminado solo puede operar con validez en los supuestos legalmente previstos, o bien cuando en el transcurso del trámite del procedimiento se hayan presentado circunstancias que deban considerarse de naturaleza excepcional, y como tales sean constatadas y valoradas por la Autoridad sancionadora para justificar dicha ampliación temporal (vid. Sentencias de la Sala 3ª de este Tribunal Supremo, Sección 7ª, 28.02.2011 - 231/2009 -, 28.02.2011 - R. 601/2009 -, y de fecha 08.06.2011 - R. 494/2010 -).*

*El planteamiento de la recusación, ciertamente, produce aquel efecto suspensivo por disponerlo así el art. 77 de la Ley 30/1992, cuya aplicación supletoria no se cuestiona, previsión legal que como acertadamente se dice en la Sentencia recurrida conduce a lo dispuesto en el art. 29 de la misma Ley, en cuanto al sucinto trámite a seguir para su sustanciación y el breve plazo que se concede para decidir. Dicho art. 29.4 establece que “si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos”. Para el cómputo cabe efectuar una primera interpretación, según la cual los tres días que fija el precepto comprenderían e incluirían la práctica del trámite de informe o comprobación; o bien cabe otra más amplia y que se considera ajustada a las razonables posibilidades de la actuación administrativa, según la cual tras el informe del recusado (art. 29.3) la autoridad llamada a decidir la recusación contaría con el plazo máximo de diez días, según lo previsto con carácter general en el art. 83.2 Ley 30/1992) para tener a su disposición los informes y las comprobaciones que considere necesarios o convenientes para decidir, tras lo cual la resolución se adoptaría dentro de los tres días siguientes; siendo estos tiempos los que como máximo la*

*Administración podría descontar del plazo semestral de tramitación del procedimiento, en los supuestos de recusación y a los efectos de que se trata de dilucidar la posible caducidad del procedimiento.*

*Sin perjuicio de lo que antecede, debe insistirse en que aquella garantía de seguridad jurídica radica en la observancia del plazo máximo de tramitación del expediente, por lo que concluido este tempestivamente ningún efecto en orden a la eventual caducidad produciría el incumplimiento de los plazos fijados por el reiterado art. 29 de la Ley 30/1992, en la interpretación que sostiene esta Sala; consideración aparte de lo dispuesto con carácter general en cuanto a la responsabilidad en que hubiera podido incurrir el responsable de la demora (artículo 83.3 Ley 30/1992)”.*

Esta doctrina jurisprudencial, se ve ahora superada por la redacción del artículo 22.2.c/, que como se ha dicho, suspende la tramitación del procedimiento (y de manera imperativa) desde que se plantea –la recusación– hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

Por tanto, la cuestión es determinar si es de aplicación al procedimiento disciplinario el tan repetido artículo 22.2.c/ y se debe concluir de forma afirmativa. Efectivamente, siguiendo la técnica legislativa que tan repetidamente venimos exponiendo (y es que la Disposición Adicional Primera de la ley 39/2015 exceptúa de la aplicación de la norma solo aquellos procedimientos regulados en leyes especiales que no exigen alguno de los trámites previstos en la Ley o regula dichos trámites), habrá que concluir que, dado que la Ley Disciplinaria no prevé una suspensión por la tramitación del incidente de recusación, y si lo hace la Ley 39/2015, esta debe aplicarse supletoriamente.

Se puede oponer a esta conclusión que, ni entre las facultades del director general de la Guardia Civil está señalado el supuesto de la recusación, ni tampoco este caso puede encajarse entre las facultades de suspensión que se atribuyen al instructor, pero, sin embargo, a esta última conclusión es oponible la propia redacción del artículo 43.4, que permite suspender el computo de plazos “*por causa imputable al interesado*” y, sin duda, la recusación que formula el encartado le es enteramente imputable, lo que permitiría suspender el plazo de tramitación por este motivo.

Y si la recusación es causa de suspensión, y en la norma administrativa no se alude por cuánto tiempo, y ha debido ser la jurisprudencia la que subsane dicha omisión, hay que entender que, ahora en la nueva situación, donde la norma expresamente establece el tiempo de duración de la suspensión, habrá que estar a la referida disposición legal y, en su virtud, considerar también que, en el procedimiento disciplinario, el computo de plazos para dictar resolución queda suspendido desde que se formula recusación hasta que la misma es resuelta por la Autoridad competente.

### 3.7. ENTREGA DE COPIAS DEL EXPEDIENTE

La LORDGC, se ocupa de la regulación de las copias del expediente, a efectos de su entrega al interesado, en los artículos 42 y 59. Así, el artículo 42.3, y dentro del derecho de defensa del encartado, le permite, no solo conocer en cualquier momento el estado del procedimiento, sino que además puede “*obtener copia de las actuaciones practicadas, siempre que no le hubieran sido facilitadas con anterioridad*”.

Adicionalmente, y en relación con los procedimientos disciplinarios por falta muy grave y grave, el artículo 59.2, al regular la propuesta de resolución, prescribe la vista del expediente por el interesado *“facilitándole una copia completa de la documentación que no hubiera sido otorgada con anterioridad”*.

En definitiva, se trata de concretar una idea fundamental, conformadora del derecho de defensa, que no puede entenderse colmado si el encartado desconoce el contenido del expediente y, en consecuencia, ignora las pruebas y documentos en que el instructor pudiera eventualmente sustentar la imputación de una falta disciplinaria. Para ello, el expedientado necesita disponer físicamente de la documental obrante en el procedimiento, a fin de proceder a su debida instrucción y estudio para articular, de forma sistemática y razonable, la defensa que quiera oponer a la referida imputación disciplinaria.

A estos efectos, como se ha dejado expuesto, la Ley se limita a consignar el derecho del encartado a disponer de las copias del expediente, pero regulando este derecho de forma parca, limitándolo a la posibilidad de obtener copia (entendemos que la ambigua expresión *“pudiendo tener copia”* a que se refiere el artículo 42.3, lejos de pergeñar una posibilidad consolida un auténtico derecho, debiéndose interpretar la expresión de forma imperativa para el instructor, quien siempre deberá facilitar la copia al interesado si la solicita, salvo que anteriormente ya se le hubiera facilitado, en cualquier momento, si así lo demanda, y en todo caso con ocasión de la notificación de la propuesta de resolución.

Por ello, por la falta de concreción del derecho, es un momento interesante la regulación que se produce en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en concreto en su artículo 27, al referirse a la *“validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas”*, y en el artículo 53, al regular los *“derechos del interesado en el procedimiento administrativo”*.

Del artículo 27 destacaremos especialmente el artículo 4, que entendemos altera significativamente la situación actual en lo que se refiere a las copias del expediente disciplinario.

Efectivamente, el primer párrafo del punto 4 del artículo 27, prevé que el interesado en el procedimiento, en cualquier momento, pueda solicitar la expedición de copias auténticas, concediendo al órgano competente para emitir las el plazo de quince días desde la recepción en el registro correspondiente, para expedirlas.

Llegados a este punto, y aunque la Ley 39/2015 indica que la solicitud debe cursarse *“al órgano que emitió el documento original”*, dado que el encartado se relaciona en el expediente disciplinario con el instructor y el secretario, será a ellos a quienes deba dirigir la solicitud, estimando igualmente que no puede aplicarse en el procedimiento disciplinario el antedicho plazo de quince días, sino de forma muy orientativa, porque es manifiestamente incompatible con el plazo de diez días de que dispone el encartado para contestar el pliego de cargos y la propuesta de resolución, trámites para los que obviamente requiere disponer de la copia de lo instruido en el expediente.

De otro lado, es también interesante la expresión de la Ley acuñada como *“copia auténtica”*, que aconseja que la copia que se facilite al expedientado no sea una mera fotocopia del documento solicitado, como desafortunadamente ocurre en

numerosas ocasiones, sino que, a nuestro entender, será el secretario del expediente disciplinario (como garante de la legalidad de lo actuado) quien deberá certificar (con el estampillado correspondiente) que la copia concuerda fielmente con el original, del cual es exacta reproducción.

Más interés presenta el segundo párrafo del analizado punto 4 del artículo 27, cuando obliga a las Administraciones Públicas *“a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vayan a incorporar a un expediente administrativo”*.

En definitiva, esta previsión legal no es sino el trasunto de la idea matriz bajo la cual se articula la norma administrativa, concretada en la máxima *“papel cero”*, y que aboga porque todo el procedimiento administrativo se contenga en soporte electrónico.

Así las cosas, también en el procedimiento disciplinario en el ámbito de la Guardia Civil, el interesado puede presentar documentos en papel, asegurándose que si los mismos se incorporan al expediente, el secretario deberá expedir (si así se solicita por el encartado), copia auténtica legalizada en soporte electrónico.

En sentido análogo se pronuncia el citado artículo 53, cuando concede al interesado el derecho a *“obtener copias de los documentos”* contenidos en los procedimientos y, en el caso de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, a obtener copia electrónica de dichos documentos.

En este punto es oportuno recordar que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“en todo caso estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas: c) quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas, en ejercicio de dicha actividad profesional”*.

Quiere ello decir que si la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en su artículo 42.2, concede el derecho al encartado de contar *“en todas las actuaciones a que dé lugar el procedimiento”* con el asesoramiento y asistencia de un abogado *“en ejercicio”*, es decir, debidamente colegiado, este abogado se debería relacionar con el órgano instructor de forma electrónica, aserto que debe acogerse con prudencia porque, como es sabido, en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil, no existe la figura de la representación y, por ello, cualquier escrito que el encartado dirija al instructor debe ser encabezado y suscrito por el propio interesado, sin perjuicio de que, además, si así lo considera, pueda también el abogado en ejercicio suscribir el mismo documento, circunstancia que a nuestro juicio permite sostener que a pesar de esa dualidad en la firma, el escrito pueda presentarse en soporte papel.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, en este punto, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en Sentencia de 13 de abril de 2012, analiza el contenido del artículo 59 de la ley disciplinaria en los siguientes términos:

*“El artículo 59 de la Ley Orgánica 12/2007, en su apartado segundo, establece que “la propuesta de resolución del expediente se notificará por el instructor al interesado, dándole vista del expediente y facilitándole una copia completa de la documentación que no hubiera sido entregada con anterioridad, para que, en el plazo de diez días, pueda alegar cuanto considere conveniente a su defensa y aporte cuantos documentos*

*estime de interés” pero “facilitar” es “hacer fácil o posible” y no puede entenderse que el instructor de un expediente, en todo caso y sin requerírsele el expedientado, haya de expurgar meticulosamente las actuaciones para extraer de ellas toda aquella documentación que no le hubiera sido entregada con anterioridad al expedientado y que, a continuación, deba hacérsela llegar a este personalmente. Es el encartado, al que se le da vista del expediente, quien si a su defensa conviene, señala los documentos de aquel que pueden interesarle, copia de los cuales no le podrá ser negada salvo que conste su anterior entrega”.*

### 3.8. EL CÓMPUTO DE PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO

#### 3.8.1. Los plazos señalados por días

Quizás sea esta cuestión una de las más relevantes en la comparativa entre la regulación disciplinaria de la Guardia Civil y la nueva normativa administrativa. Desde luego su resolución no puede considerarse pacífica y es fácil suponer que, en el futuro, se producirán pronunciamientos judiciales al respecto, que determinarán la resolución definitiva del problema que ahora se plantea.

Efectivamente, la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en su artículo 43, significativamente denominado “*cómputo de plazos*”, dispone en su apartado 1, de manera expresa, que en materia de procedimiento y de recursos, cuando los plazos se señalen por días “*se entiende que éstos son hábiles*”, y para evitar elucubraciones sobre qué días son hábiles, de forma indubitada prescribe que son hábiles todos los días excepto “*los domingos y declarados festivos*”.

Tan imperativa regulación impide que surja duda alguna en la interpretación del precepto, porque como es conocido, el artículo 3 del Código Civil obliga a interpretar las normas según el sentido propio de sus palabras, de suerte que se impide obtener conclusiones diferentes a las expresamente reguladas por el legislador, tal y como ocurre en el caso presente, donde la literalidad del precepto impide que surja duda alguna respecto de su significado.

No obstante, pudiera plantearse alguna cuestión derivada de lo que haya de entenderse por los denominados días “*declarados festivos*”, en orden a precisar si deben deducirse incluidos en la expresión los referidos al lugar de residencia del instructor, del secretario –en su caso– y del propio encartado, cuestión no obstante suficientemente resuelta en el ámbito jurisprudencial, en el lógico sentido del mayor respeto a las garantías de defensa, que solo puede conseguirse considerando como inhábiles todos los declarados festivos, tanto del lugar de residencia del instructor y del secretario, como del encartado, bien entendido que para que el día sea festivo debe existir la correspondiente resolución del órgano competente, que habrá de ser publicada en el Boletín Oficial procedente.

A este respecto, es ilustrativa y concordante la regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando en su artículo 30, apartado número 6, dispone que “*cuando un día fuese hábil en el municipio o comunidad autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso*”.

Por tanto, la norma disciplinaria es lo suficientemente clara para concluir que en el procedimiento disciplinario de la Guardia Civil no son hábiles ni los domingos ni ningún día festivo, en los términos que ya se han dejado expuestos.

Ahora bien, el artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su apartado número 2, dispone una regulación diferente sobre la materia cuando prescribe que *“siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días se entiende que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos”*.

Es evidente que existe una diferencia notable con la regulación disciplinaria, toda vez que en la norma administrativa los sábados son inhábiles, mientras que no lo son en el procedimiento disciplinario.

Ante la dicotomía de las dos normas citadas, la pregunta a responder es si los sábados son inhábiles, o no, en el procedimiento disciplinario instruido en el ámbito de la Guardia Civil.

Entendemos que de manera indubitada hay que concluir que en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil los sábados son hábiles, y ello por dos razones fundamentales:

- Porque el propio artículo 30.2 que hemos transcrito, de la norma administrativa, ya regula de forma indubitada que los sábados son inhábiles *“siempre que por Ley ... no se exprese otro cómputo”*, y en nuestro caso es claro que la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil expresa otro cómputo diferente, considerando a los sábados como hábiles.
- Porque la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya dispone que: *“los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia”* (y sin duda la Ley Disciplinaria lo es) que regulen trámites distintos (como es el caso del cómputo de los plazos) *“se regirán ... por lo dispuesto en dichas leyes especiales”*, de donde se desprende que prima la consideración de inhábil respecto de los sábados, en los términos dispuestos en la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil.

Finalmente, y en cuanto al cómputo de plazos por días, y dado que la Ley Disciplinaria contiene una previsión prácticamente idéntica, habrá que considerar, en seguimiento del apartado número 3 del artículo 30 de la Ley 39/2015, que *“se contarán a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate”*.

### **3.8.2. Los plazos señalados por meses o años**

Según la Ley Disciplinaria estos plazos se computan *“a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”*.

Por su parte los apartados números 4 y 5 del artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regulan el cómputo de plazos por meses de forma prácticamente igual de la

descrita, por lo que sobre esta materia habrá que concluir que no se presenta ningún problema motivado por la entrada en vigor de la nueva norma administrativa analizada.

Efectivamente, hasta ahora, la Sala Quinta del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 27 de junio de 2016) se viene pronunciando, en cuanto al cómputo de plazos por meses, de la siguiente forma:

*“A este respecto, cabe señalar que la Sala Primera del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 209/2013, de 16 de diciembre -FJ 4-, indica que “no puede considerarse irrazonable el criterio de la Sentencia de la Audiencia Nacional al desestimar el recurso contencioso-administrativo dirigido contra las resoluciones administrativas impugnadas, declarando inadmisibles el recurso de alzada por considerar que el plazo para interponerlo expiró el día cuyo ordinal coincidía con el de la notificación de la resolución de 22 de diciembre de 2004 del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Islas Baleares. En plazos señalados por días, para asegurar que el ciudadano disponga del tiempo que marca la ley, es sin duda necesario llevar el “dies a quo” al día siguiente al de la notificación; de otro modo, se hurtaría al recurrente de un tramo del término: las horas transcurridas hasta la práctica de la indicada notificación. Sin embargo, en plazos señalados por meses o años no es preciso a estos efectos trasladar el “dies a quo” al día siguiente al de la notificación. Puede afirmarse gráficamente que, por lo mismo que de lunes a lunes hay más de una semana (ocho días, no siete), de 26 de enero a 26 de febrero hay más de un mes, sin que, en principio, se le haya privado al demandante de parte del plazo mensual que le correspondía por el hecho de que el “dies ad quem” se identificara con el día equivalente al de la notificación”.*

*En consecuencia, para el cómputo de la prescripción de las faltas disciplinarias previstas en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, cuando el hecho constitutivo de la falta se hubiese cometido, o hubiere finalizado su comisión, antes de las 24:00 horas de determinado día, ese día será considerado “dies a quo”, comenzando a computarse desde el plazo prescriptivo correspondiente, que finalizará, por tanto, transcurridos seis meses o dos o tres años, según corresponda a la vista de la naturaleza de la falta, a las 24:00 horas del día anterior al equivalente a aquel en que comenzó el cómputo, sin que el ordinal de este “dies ad quem” pueda, pues, coincidir con el del “dies a quo” o fecha de comisión del hecho integrante de la falta disciplinaria”.*

### **3.8.3. Los plazos señalados por horas**

Es esta una cuestión completamente novedosa en el ámbito administrativo y carente de regulación alguna en la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil, ya que si bien el artículo 43 de la norma disciplinaria aborda la regulación de los plazos por días, meses y años, omite sin embargo cualquier referencia a los plazos señalados por horas.

Y, sin embargo, la Ley Disciplinaria contiene una referencia al plazo por horas. Efectivamente, el artículo 46.3 dispone que *“la práctica de las pruebas admitidas, así como las acordadas de oficio por el instructor, se notificarán previamente al interesado con una antelación mínima de 48 horas”.*

Por tanto, sí existe en la Ley Disciplinaria un plazo por hora, pero no encontramos una referencia a su cómputo, como sucede en el plazo expresados por días, meses y años.

Por ello, la ausencia de previsión legal habrá de resolverse aplicando lo dispuesto en el artículo 30, apartado 1, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando prescribe (salvo previsión legal en contra, que aquí no existe) que *“son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil”*.

En nuestro caso, como ya hemos constatado que los sábados son hábiles, habrá que concluir que todas las horas del sábado también deben considerarse como hábiles.

Respecto del cómputo del plazo expresado por horas, vendrá en aplicación el segundo párrafo del citado apartado número 1 del artículo 30, cuando dispone que *“los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la publicación o notificación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a 24 horas, en cuyo caso se expresarán por días”*.

En relación con esta última previsión normativa de la ley administrativa, donde constriñe el plazo expresado por horas a 24, siendo el caso que en la Ley Disciplinaria este plazo se extiende a 48 horas, hay que reproducir los argumentos expuestos al referirnos al cómputo de plazo por días, en el sentido de que debe primar la previsión de la Ley Disciplinaria sobre la regulación de la norma administrativa.

#### **3.8.4. Ampliación de plazos**

Con carácter general, los plazos son obligatorios, lo que significa que vinculan a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.

Ahora bien, tradicionalmente se han venido regulando ampliaciones o prórrogas de plazos, ya la vieja LPA de 1958, luego, en el artículo 49 de la Ley 30/1992, tras su redacción por Ley 4/1999, y ahora se regula en el artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estas ampliaciones pretenden paliar la insuficiencia temporal del plazo para realizar los trámites previstos, y ello a pesar de haberse observado una diligente tramitación.

El artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, contiene una previsión favorable al interesado, que consiste en la ampliación de los plazos concedidos, bien sea de oficio o mediando petición expresa del expedientado. Esta ampliación no puede exceder de la mitad del plazo de que se trate y siempre que las circunstancias lo aconsejen y se solicite antes de la expiración del plazo.

En la Ley Disciplinaria, no existe una previsión semejante, aunque sí de signo contrario, ya que el artículo 61 permite reducir a la mitad los plazos de tramitación, cuando concurren razones de urgencia derivadas de la necesidad de mantener la disciplina, la ejemplaridad o por la notoriedad o gravedad de los hechos.

Por ello, y siguiendo el discurso esbozado en los apartados anteriores, habrá que concluir que la ampliación de plazos no está prohibida por la Ley en el procedimiento disciplinario y, por ello, si se solicita por el interesado *“podrá”* concederse dicha ampliación, o acordarse de oficio por el instructor, pero siempre quedando claro que se trata de una facultad potestativa del instructor, quien, eso sí, motivadamente la concederá o denegará atendiendo a las circunstancias concurrentes.

### 3.9. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES

En el procedimiento disciplinario uno de los trámites más importantes es el relativo a la notificación de los diferentes acuerdos que el instructor y la Autoridad Disciplinaria adoptan en los diferentes estadios procedimentales.

Sobre esta cuestión se pronuncia el artículo 44 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil que distingue tres supuestos:

- La forma de la notificación: *“se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado”*.
- El rechazo de la notificación: que se hará constar en las actuaciones *“especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el mismo siguiéndose el procedimiento”*.
- La imposibilidad de práctica de la notificación: que permite notificar por edictos en el tablón de anuncios de la Unidad de destino o encuadramiento y en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, continuándose las actuaciones. *“El trámite de notificación domiciliaria se entenderá cumplimentado una vez efectuados, en el plazo de tres días, dos intentos llevados a cabo en momentos diferentes”*.

Pues bien, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se regula de manera prolija el trámite de la notificación en los artículos 40 y siguientes en los términos que a continuación se exponen:

- Plazo de la notificación. Debe ser cursada dentro del plazo de diez días a contar desde que se haya dictado el acto de que se trate.
- Forma de notificación. Debe ser verificada de forma escrita, y conteniendo el texto íntegro de la resolución, indicando si pone fin o no a la vía administrativa, expresando los recursos procedentes, tanto en vía administrativa como judicial, órgano competente y plazo para su interposición. La omisión de estos requisitos implica que no se tiene por verificada la notificación a efectos del cómputo de plazos para su impugnación, salvo que el interesado realice actuaciones que supongan conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación.

En todo caso, ope legis, se dota de validez a la comunicación que contenga, al menos, el texto íntegro de la resolución y el intento de notificación debidamente acreditado.

- Condiciones generales para la práctica de la notificación. Las notificaciones deben practicarse de forma preferente por medios electrónicos, lo que significa que no se excluye la notificación por medio papel, pero cuando el interesado está obligado a recibirlas por vía electrónica, en razón de su estatus personal, será este el medio que habrá que utilizar.
- Práctica de las notificaciones en papel. Admitido este medio de notificación por la Ley, se expresa que ello no excluye la puesta a disposición del interesado de dichas notificaciones en la sede electrónica de la Administración actuante.

En caso de realizarse las notificaciones en papel en el domicilio del interesado, de no hallarse presente, se puede hacer cargo de dicha notificación cualquier

persona mayor de 14 años y, si así sucediese, se deberá dejar constancia de dicho extremo, indicando día y hora en que se intentó la notificación, acto que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes, teniendo en cuenta que si el primer intento de notificación se ha verificado antes de las 15'00 horas, el segundo debe realizarse después de las 15'00 horas y viceversa y, en todo caso, dejando el aludido margen de tres horas entre una y otra.

- Notificación infructuosa. El artículo 44, y para el caso de que el interesado sea desconocido o se ignore el lugar de la notificación o intentada esta no hubiera podido practicarse, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado, si bien previamente, y con carácter facultativo, se podrá publicar un anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Atendiendo a la regulación que se ha dejado expuesta, tanto en el artículo 44 de la Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil como en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, podemos obtener las siguientes conclusiones:

- Que la Ley Disciplinaria contiene una regulación expresa sobre el trámite de las notificaciones, por cuyo motivo, y en observancia de la regulación que la norma administrativa prevé en su disposición adicional primera, el trámite aludido debe ser cumplimentado atendiendo a las previsiones de la norma disciplinaria, por tratarse de una Ley especial por razón de la materia y que regula expresamente el trámite que nos ocupa.
- No obstante lo anterior, la regulación del artículo 44 de la Ley Disciplinaria es más limitada que la que ha quedado descrita y contenida en la Ley 39/2015, planteándose entonces la cuestión de si aquellos trámites que no aparecen expresamente regulados en el artículo 44 de la Ley Disciplinaria, pudieran ser observados en función de lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes de la Ley Administrativa.

Aunque en principio la respuesta pudiera ser positiva, se hace necesario puntualizar cada uno de estos extremos mencionados, dado que por su propia naturaleza pudieran entrañar una contestación diferente en cada caso.

- Así, y en primer lugar, es de destacar que en lo que se refiere al contenido de la notificación, el artículo 40 de la Ley 39/2015 alude a que debe contener *“el texto íntegro de la resolución”*, mientras que el artículo 44 de la Ley disciplinaria se refiere solo *“al contenido del acto”*. Entendemos que no existe oposición entre ambos preceptos y que, siendo más amplio el contenido de la norma administrativa, debe concluirse que el acto que se notifica debe serlo en su integridad, lo que descarta notificaciones de actos parcialmente reproducidos.

De la misma forma, y aunque nada establece la norma disciplinaria al efecto, la notificación del acto debe expresar los recursos procedentes a fin de no causar indefensión al interesado.

- En cuanto a las notificaciones por medios electrónicos a que se refiere el artículo 41 de la Ley de Procedimiento Administrativo, igualmente se considera que, dado que el artículo 44 no lo impide, también en el procedimiento disciplinario puede utilizarse este medio que prevé la normativa administrativa.

- Respecto de las previsiones de notificación en papel en el domicilio del interesado que se detallan de manera rigurosa y exhaustiva en el artículo 42 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se debe llegar a la conclusión que dichas estipulaciones son de plena aplicación al artículo 44 de la Ley Disciplinaria en la medida en que este precepto no regula la forma en que debe realizarse la notificación en aquellos casos en que el interesado no esté presente en su domicilio cuando la misma vaya a ser verificada.
- Finalmente y en lo que se refiere a las notificaciones infructuosas, el artículo 44 de la Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil se limita a regular la notificación por medio de edictos en el tablón de anuncios de la Unidad de destino o encuadramiento y en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, mientras que el artículo 44 de la Ley Administrativa, sin descartar estos medios que han quedado mencionados, exige siempre la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

A mayor abundamiento, y al regular otras formas de notificación, como sin duda lo son los edictos y la publicación en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, las califica como facultativas y, en todo caso, previas a la publicación del Boletín Oficial del Estado.

Integrando lo hasta ahora expuesto, habría que concluir, aún siendo un criterio que sin duda deberá ser debidamente corroborado o no en sede jurisprudencial, que con independencia de que se opte por notificar los actos en el expediente disciplinario, en caso de notificaciones infructuosas, mediante edictos o en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, ello no excluye que finalmente deban también notificarse a través del Boletín Oficial del Estado, porque este medio, de alcance nacional para cualquier ciudadano español, permite un mayor aseguramiento de los derechos del interesado, y asegura que puede ejercerlos debidamente, mediante la oportuna impugnación del acto publicado, cuando la notificación haya de verificarse a través de un periódico oficial.

### 3.10. INFORMACIÓN Y ACTUACIONES PREVIAS

Tradicionalmente la información previa ha venido siendo una herramienta que el legislador concede a la Autoridad administrativa y cuyo soporte legal descansa en una escueta regulación, que impide determinar con precisión los contornos del referido instituto jurídico, y que tampoco la jurisprudencia ha perfilado de una manera definitiva.

Se trata, en todo caso, de un instrumento muy válido, especialmente en el terreno sancionador, porque permite a la Autoridad competente acotar adecuadamente los hechos y el autor de los mismos, a fin de poder adoptar la resolución que resulte más ajustada a derecho.

A este respecto, la anterior Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en su artículo 32.2, ya establecía que *“antes de acordar la incoación de un procedimiento la Autoridad competente podrá acordar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos”*.

Posteriormente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 69.2, dispuso que *“con anterioridad al acuerdo de incoación, podrá el órgano competente*

*abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”.*

Finalmente, el artículo 39.5 de la vigente Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil determina que, *“con anterioridad al acuerdo de inicio, la Autoridad disciplinaria podrá ordenar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos, la determinación de sus presuntos responsables y la procedencia de iniciar o no el procedimiento sancionador”.*

Obsérvese que, en los tres casos enumerados, existe una absoluta falta de regulación de la información, reservada o previa, que impide conocer cuáles son sus trámites e incluso la forma que debe observarse, escrita o verbal. En definitiva, debe llegarse a la conclusión de que no estamos ante un procedimiento administrativo y, por ello, no existe formulismo alguno en la práctica de la información.

Como elementos importantes a destacar se comprueba que la anterior Ley, y también la de Procedimiento Administrativo, hacen referencia siempre a la Autoridad *“competente”* como la única con potestad para ordenar la incoación de la información, mientras que la vigente Ley Disciplinaria alude a la Autoridad *“disciplinaria”*, de donde debe desprenderse que cualquier Autoridad con potestad disciplinaria está facultada para iniciar la información.

Por otro lado, esta información se califica en las leyes disciplinarias como *“reservada”*, mientras que en la ley administrativa se conceptúa con mejor criterio, como *“previa”*, ya que es anterior o no al inicio del procedimiento sancionador, y entendemos que esta última expresión es más afortunada porque el concepto *“reservada”* tiene unas connotaciones jurídicas, derivadas de la Ley de Secretos Oficiales, que impedirían alcanzar con facilidad el objetivo que se persigue con la instrucción de la información.

Así lo ha entendido el legislador y ya en la Ley 8/14, de 4 de diciembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, se adapta a la normativa administrativa, cuando en su artículo 41.3 establece que *“antes de iniciar un procedimiento, la Autoridad competente podrá ordenar la práctica de una información previa para el esclarecimiento de los hechos, cuando no revistan en principio los caracteres de una infracción disciplinaria ni de delito”.*

Pues bien, avanzando en el concepto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su artículo 55.1, dispone que *“con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información administrativa o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”.* Y regulando por primera vez de forma más extensa el instituto analizado, añade en el punto 2 que *“en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento”.*

Teniendo en cuenta la redacción del precepto prescrito, son varias las gestiones que hemos de analizar respecto de la información reservada regulada en el artículo 39.5 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil:

### 3.10.1. La competencia

Como se ha expuesto el artículo 39.5 se refiere únicamente a la *“Autoridad disciplinaria”*, mientras que el artículo 55 alude al *“órgano competente”* y, en otro momento, al *“órgano competente para la iniciación por resolución del procedimiento”*.

Esta última previsión legal, facilita la integración de ambos preceptos, ya que por Autoridad disciplinaria hemos de entender que comprende *“las Autoridades bajo cuya dependencia funcional presten servicios los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil”* (artículo 23.1 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil), y dichas Autoridades son las relacionadas en el artículo 25 de la norma disciplinaria.

Ahora bien, que se tenga potestad disciplinaria no implica necesariamente que se goce de competencia sancionadora, porque esta es una facultad expresa y tasada en los términos descritos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Disciplinaria.

Sin embargo, dado que la norma administrativa se refiere al Órgano competente *“para la iniciación o resolución del procedimiento”*, y dichas figuras se corresponden, respectivamente, con la potestad disciplinaria y con la competencia sancionadora, es por lo que habrá de concluirse que la Autoridad disciplinaria que puede iniciar una información reservada lo será tanto la que tenga potestad disciplinaria como la que tenga competencia sancionadora, recordando aquí que quien tiene competencia sancionadora siempre goza de potestad disciplinaria, pero que no todo el que tiene potestad disciplinaria tiene también competencia sancionadora.

### 3.10.2. El objeto

En el ámbito disciplinario el objeto de la información reservada es triple: el esclarecimiento de los hechos, la determinación de sus presuntos responsables y la procedencia o no de iniciar un procedimiento sancionador. Por tanto, el objeto coincide básicamente con la redacción de este instituto con el procedimiento administrativo, de forma que en este punto no se observa alteración sustancial respecto de la regulación disciplinaria de la materia.

### 3.10.3. La naturaleza jurídica

Tanto en la redacción del artículo 39.5 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, como en el artículo 55 de la Ley Administrativa, se configura la información como un conjunto de actuaciones previas al procedimiento, de donde naturalmente debe desprenderse que no estamos ante un procedimiento administrativo y, en consecuencia, se trata de actuaciones que escapan del formalismo que caracterizan el citado procedimiento.

De otro lado, y aunque en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil se califique como *“reservada”* la información, debe entenderse como *“previa”*,

en los términos descritos en la Ley de Procedimiento Administrativo y, en todo caso, habrá que entender que el término “reservada” no alude a un grado de clasificación de la materia de los regulados en la Ley de Secretos Oficiales, sino a un concepto asociado a la discreción que se debe observar en el servicio al tratar de determinados asuntos, ya que otra conceptualización de la información reservada determinaría el cumplimiento de determinadas prescripciones en su tramitación, anudadas al concepto jurídico de aquella calificación, y que son objetivamente incompatibles con el objeto de la información. Por ello, se insiste en que el concepto “reservada” tiene que ser identificado con una actuación discreta para evitar su trascendencia, pues no debe producir análogos efectos a los del acto administrativo que en definitiva es el resultado de incoar, tramitar y resolver un procedimiento disciplinario.

#### **3.10.4. La materialización de la información reservada**

Aunque la Ley Disciplinaria alude al órgano que puede ordenar la incoación de la información reservada (la Autoridad disciplinaria), no se refiere a quién debe verificarla, surgiendo la duda relativa a si tiene que realizarla un mando subordinado a la Autoridad disciplinaria o si puede hacerlo cualquier mando de la Guardia Civil, e incluso planteándose el empleo del instructor de la información en relación con el ostentado por el posible o presunto responsable de los hechos investigados.

A este respecto, el repetido artículo 55.2 de la norma administrativa encomienda la función instructora a los “*órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia*” y, de no existir, a la persona que se determine por la Autoridad competente.

Trasladando estas previsiones legales al ámbito disciplinario, habrá de convenirse que, siendo la facultad de designación un instructor de la información, propia de la Autoridad disciplinaria, solo podrá concretarse en un mando que sea orgánica o funcionalmente dependiente de dicha Autoridad disciplinaria.

Adicionalmente, y por la necesaria aplicación del criterio observado en el procedimiento disciplinario, se entiende que dicho instructor habrá de tener un mayor empleo que los presuntos responsables de los hechos investigados.

Finalmente, y aunque nada se establece al respecto en los preceptos analizados, parece oportuno indicar que (dependiendo de la complejidad de los hechos investigados y de las actuaciones previas a practicar en el seno de la información reservada) la Autoridad disciplinaria designe, además del instructor, un secretario que le auxilie en la información reservada.

Con relación a la naturaleza y contenido de la figura que nos ocupa, reiteradamente, la Sala Quinta tiene declarado (Sentencias de 10 de julio y 17 de septiembre de 2015 y 10 de febrero de 2016) que: “*la naturaleza de la información reservada -la misma que la información previa a que hace referencia el apartado 2 del artículo 69 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [y, “de lege ferenda”, el apartado 1 del artículo 55 de la hoy aún no vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual “con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período*

*de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”], a cuyo tenor <<con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento>>-, en cuanto no se dirige contra persona alguna determinada ni tiene carácter sancionador, no está sujeta a formalidades especiales, salvo la exigencia, impuesta por el propio apartado 5 del artículo 39 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de que la orden de practicarla o instruirla se emita por <<la Autoridad disciplinaria>> y <<con anterioridad al acuerdo de inicio>> que ha de adoptar dicha autoridad ...”*

Por su parte, las Sentencias de 27 de septiembre de 2013, 10 de julio y 17 de septiembre de 2015 y 10 de febrero de 2016, siguiendo la de 4 de abril de 2011, ponen de relieve que la información reservada *“no tiene otro valor que el de ser un antecedente para la posterior decisión, si procediere, de abrir una investigación con la debida garantía, careciendo la opinión del informador de mayor trascendencia. La información reservada constituye un mero principio de prueba que, en su caso, precisará de una comprobación o corroboración de su contenido para alcanzar eficacia probatoria. En definitiva lo que el mando indaga, observa o describe, aun teniendo sentido incriminador, solo es susceptible de ser valorado como prueba desvirtuadora de la presunción de inocencia, previa acreditación de su contenido y sometimiento a las reglas de la lógica y la experiencia; y siempre que su contenido no entre en contradicción con otras pruebas que deban considerarse de descargo”*.

En definitiva, la información previa prevista en la ley disciplinaria no tiene carácter de procedimiento sancionador y su finalidad es únicamente realizar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

### 3.11. LA DENUNCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, el procedimiento disciplinario se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa del órgano competente o en virtud de parte disciplinario, denuncia, orden superior o a propuesta de alguna de las autoridades que están facultadas para instar el ejercicio de la acción disciplinaria.

La denuncia, por tanto, constituye una de las formas que pueden motivar el inicio del expediente sancionador. Se encuentra regulada en el artículo 41 de la Ley Disciplinaria, donde se limita a consignar que, si formulada una denuncia conlleva el inicio del expediente disciplinario, este extremo se comunicará al denunciante e, igualmente, en su caso, se le comunicará el archivo de la denuncia. Se añade, que la denuncia anónima no se tomará en consideración para iniciar un procedimiento disciplinario, pero sí se podrá utilizar como antecedente para iniciar una información reservada.

Por tanto, el tratamiento legal de la denuncia se aborda exclusivamente respecto de los derechos del denunciante, que se contraen a conocer si como consecuencia de la denuncia se abre o no un procedimiento disciplinario, debiendo destacarse que la forma de tomar conocimiento se verifica por *“comunicación”* y no por *“notificación”*, lo que implica ausencia de derechos propios del interesado, como son singularmente los de impugnación.

La referida ausencia reguladora del instituto de la denuncia, se supera holgadamente en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, donde, de entrada, encontramos que una definición de la misma: *“acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”* (artículo 62.1).

Se trata de una afortunada conceptualización del instituto de la denuncia, plenamente aplicable al campo disciplinario, donde destacan varios extremos: que cualquier persona puede denunciar (en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil, si esa persona ostenta además la condición de guardia civil, nos encontraríamos ante el *“parte disciplinario”*), que la denuncia se formula *“en cumplimiento de una obligación legal”* (que obliga a comunicar las infracciones que se conozcan) y que se dirige a un *“órgano administrativo* (y que por lo tanto no tiene que ser necesariamente el competente para iniciar o resolver el procedimiento).

Mayor interés tiene la precisión legal administrativa (que no se recoge en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, pero que es de completa aplicación, a nuestro juicio, a fin de su necesaria valoración), que se recoge en el punto 2 del citado artículo 62, cuando se requiera que la denuncia exprese la identidad de quien la presenta y el relato de los hechos que la motivan, así como, si es posible, la identificación de los presuntos responsables. Y es que el denunciante con su acto no solo cumple con una obligación, sino que también asume una responsabilidad de lo denunciado, de donde se desprende la necesidad de su identificación a los efectos eventualmente consecuentes, de una posible falsedad de un hecho que se denuncia.

No siendo de aplicación al procedimiento disciplinario, los beneficios otorgados al denunciante que colabore con la persecución de otros infractores, sí es importante, sin embargo, a efectos disciplinarios, la precisión del apartado 5 del artículo 62, cuando expresamente dispone que el denunciante no es interesado en el procedimiento, lo que trasladado al procedimiento disciplinario, implica que el denunciante carece de cualquiera de los derechos que se consignan en la norma a favor del expedientado, limitando el derecho del denunciante a tener conocimiento del resultado de la denuncia, en los términos que se han dejado expuestos.

### 3.12. EL CUMPLIMIENTO DE TRÁMITES

El artículo 76 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su apartado 3 y, en relación con el plazo de diez días otorgado a los interesados para el cumplimiento de los trámites del procedimiento, establecía que si no se verificaba el trámite en el plazo concedido al efecto, se podía tener al interesado, por decaído en el trámite de que se trate, no obstante *“se admitirá la actuación del interesado, y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en que se tenga por transcurrido el plazo”*.

Con una redacción prácticamente idéntica, recoge análoga prescripción el artículo 73.3 de la vigente Ley 30/2015, de 1 de octubre.

En definitiva, el mecanismo previsto por el legislador es sumamente sencillo: establecimiento de un plazo determinado para cumplimentar cada trámite del procedimiento; obligación del interesado de respetar dicho plazo; facultad de la Administración (“se le podrá”) de anudar al incumplimiento del plazo el perjuicio del derecho inherente al trámite; obligación de la Administración de dictar un acuerdo y notificárselo al interesado, en el cual le tiene por decaído en el trámite y, finalmente, facultad del interesado de cumplimentar el trámite antes -o en el mismo día- que se le notifique que se le tiene por decaído en el trámite.

Como puede observarse, la piedra angular sobre la que pivota el precepto es el acuerdo de la Administración, teniendo el interesado por desistido en el trámite, y su posterior notificación, pues es precisamente este acto el que delimita la frontera a partir de la cual ya no es posible cumplimentar el trámite y dotarle de efectos legales.

Pues bien, trasladada esta previsión legal al campo disciplinario, se plantea la interesante cuestión de si es posible aplicar este precepto en el procedimiento disciplinario. En otras palabras, atendiendo a los dos trámites vertebrales existentes en el expediente disciplinario, que son el plazo para contestar el pliego de cargos y el plazo para formular alegaciones a la propuesta de resolución, se trataría de aclarar si transcurridos los diez días de que dispone el interesado en cada uno de los trámites descritos, podría el encartado formular alegaciones, siempre que no se le hubiese notificado aún el acuerdo por el que se le tenía por decaído en el expediente.

Ciertamente, el transcurso del plazo de diez días, sin contestar el pliego de cargos o sin formular alegaciones a la propuesta de resolución, deberá conllevar, en buena praxis procedimental, un Acuerdo del instructor, precedido de la oportuna Diligencia de constancia del secretario, en el cual constatase el incumplimiento del trámite y el efecto anudado a dicha conducta omisiva.

Y, además, ese acuerdo debería ser comunicado al interesado. De ser exigible esta actuación, deberíamos concluir que el artículo 73.3 es de plena aplicación al procedimiento disciplinario y podría el encartado formular alegaciones al pliego de cargos o a la propuesta de resolución, antes de que se le notificase aquel acuerdo.

No obstante, en un procedimiento caracterizado por un tiempo tan apremiante de tramitación, aquella solución plantea evidentes problemas, especialmente en el caso de las alegaciones al pliego de cargos, donde el interesado puede además proponer pruebas.

Adicionalmente, y a estos efectos, resulta sumamente esclarecedora la redacción que el legislador disciplinario concede a este trámite, y así, en relación con el pliego de cargos, el artículo 57.5, de la Ley Disciplinaria, dispone que *“el pliego de cargos se notificará al expedientado- añadiendo el artículo 58 del mismo texto legal “contestado el pliego de cargos, o transcurrido el plazo sin hacerlo...”* Y en el mismo sentido, el artículo 59.3, en relación con la Propuesta de Resolución, establece que: *“formuladas las alegaciones por el interesado, o transcurrido el plazo sin alegación alguna, se remitirá el expediente, con carácter inmediato, a la autoridad competente para resolver...”*

El análisis de ambos preceptos, arroja las siguientes conclusiones:

- Que tanto el trámite de contestación al pliego de cargos, como el de contestación a la propuesta de resolución, identifican plenamente la cumplimentación

del trámite -contestación- con la omisión del cumplimiento, dotando ambos supuestos de las mismas consecuencias procedimentales.

- Que en ninguno de los dos casos se exige acuerdo de constancia del incumplimiento del trámite, ni notificación del mismo al interesado.
- Que, de forma contundente, el artículo 59.3 impide dicho acuerdo y su notificación, pues prescribe que el transcurso del plazo sin cumplimentar el trámite, conlleva "*inmediatamente*" la remisión del expediente a la Autoridad competente, de forma que se dispone una previsión legal incompatible con la regulación del artículo 73.3 de la Ley de Régimen Disciplinario.

Por tanto, habrá que concluir que la presentación de alegaciones, transcurrido el plazo de diez días concedido, perjudica el trámite, y su cumplimentación fuera de ese plazo convierte a las alegaciones en extemporáneas.

No obstante lo anterior, y aunque el trámite no pueda ser validado por extemporáneo, nada obsta para que se acuerde en dicho sentido y se unan las alegaciones al procedimiento, pues ello permitiría, en su caso, su valoración al momento de resolver, todo ello en mayor garantía del derecho de defensa del encartado.

Mayor problema presentaría el supuesto de la contestación al pliego de cargos, con proposición de prueba, que se presenta de forma extemporánea. En este caso, y aunque se constate la extemporaneidad, y siempre que no se haya verificado el siguiente trámite procedimental, podría el instructor pronunciarse sobre la prueba propuesta, a los solos efectos de garantizar al máximo el derecho de defensa del encartado, aunque respetando la premisa de que la falta de pronunciamiento expreso del instructor no vicia el procedimiento, dada la extemporaneidad del trámite.

Fecha de recepción: 16/04/2017. Fecha de aceptación: 30/06/2017

# VALIDACION DEL MÉTODO DE ANÁLISIS ESCRITURAL A.S.I.M (ARABIC SPEAKERS' IDENTIFICATION METHOD) EN APOYO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO ISLÁMICO

DALILA BENRAHMOUNE

PROFESORA Y ESPECIALISTA EN ESCRITURA Y LENGUA ÁRABE  
COLABORADORA DEL SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA

ANTONIO JESÚS LLAMAS GUERRA

DEPARTAMENTO DE GRAFÍSTICA.SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA DE GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y otros que siguieron a este en distintas partes del mundo, principalmente en Europa, y el posterior surgimiento del Estado Islámico (I.S.I.S) o DAESH con su plan estratégico conocido como "راي دل ا جراح و ل خاد ف حزل ا" (el avance dentro y fuera de su territorio), los servicios de inteligencia, con la ayuda de los laboratorios de ciencias forenses, han intensificado sus esfuerzos para luchar contra ese entonces incipiente terrorismo que, con diversas motivaciones, trata de extender sus reivindicaciones mediante la ejecución de distintas acciones violentas más allá de los países de África y Asia donde se encuentra principalmente asentado.

En el presente artículo se expone de una manera sintetizada la validación estadística de un método pionero, elaborado y construido a medida para ayudar en cierto modo en la lucha contra el terrorismo islámico, denominado "A.S.I.M" (Arabic Speakers' Identification Method), el cual se proyecta como un método práctico, de fácil manejo, que aporta datos preliminares del autor o autores de anotaciones o textos manuscritos ejecutados en lengua árabe, en concreto la determinación de su zona de procedencia o educación (Magreb u Oriente Medio), un dato que sin duda puede ser de suma importancia. Como se ha indicado, el método A.S.I.M se hace manejable para los expertos en seguridad, proyectado a través de una tabla integrada por un total de ocho variantes (factores gráficos perceptibles), en base a las cuales se hace su valoración (presencia o ausencia) sobre el documento objeto de análisis. Por medio del método A.S.I.M es posible determinar la zona de procedencia o formación del autor de un texto manuscrito en caracteres árabes con una probabilidad muy alta (cercana al 90%), constituyendo un punto de partida para futuras investigaciones que pretendan ahondar más aún en este estudio y extraer así mayor cantidad de datos de interés desde el punto de vista operativo y forense.

*Palabras clave:* Manuscrito, Escritura Árabe, Terrorismo Islámico, Identificación.

## ABSTRACT

Since the terrorist attacks of September 11, 2001 in the United States and the others that followed in different parts of the world, mainly in Europe, and the subsequent

emergence of the Islamic State (ISIS) or DAESH with its strategic plan, known as "رايدلا جراخ و لڤاد فحللا" (advancement inside and outside its territory), intelligence services, with the help of forensic science laboratories, have stepped up their efforts to fight against this incipient terrorism, which, due to many reasons, tries to extend its claims through several violent actions beyond the countries of Africa and Asia where it is mainly settled.

This article presents a summary of the statistical validation of a pioneering method which has been elaborated and constructed to assist in the fight against Islamic Terrorism. This project is called "ASIM" (Arabic Speakers' Identification Method) and it has been presented as a practical, easy-to-use method that provides preliminary data regarding the author or authors of annotations or handwritten texts in Arabic language, namely about their area of origin or education (Maghreb or Middle East), which certainly can be of paramount importance. As indicated, the ASIM method has been made for security experts and designed according to a table of eight factors (perceptible graphical factors) which are evaluated according to their presence or absence in the document under analysis. The ASIM method allows to determine the region of origin or education of the author of a manuscript text in Arabic characters, with a very high probability of success (close to 90%). This may serve as a point of departure for future investigations intending to study this matter even further and to extract more information of interest from an operational and forensic point of view.

*Keywords:* manuscript, Arabic handwriting, Islamic terrorism, identification.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, algunos países del mundo occidental, principalmente EE.UU. y Europa, se han visto envueltos en la amenaza permanente de un nuevo tipo de acciones violentas materializadas por integrantes de una serie de organizaciones islamistas extremistas o radicales englobadas en lo que conocemos como terrorismo "islámico" o "yihadista", con origen en determinados países del mundo árabe que tratan de "exportarse" o "expandirse" a Occidente, como uno de los principales destinatarios de sus objetivos, y que subyace en esos, de forma latente e incontrolado, a través de un grupo indeterminado de personas, aisladas entre sí en buena parte de los casos, quienes son captadas y adoctrinadas en esa ideología radical adoptando los postulados de grupos terroristas como ISIS o AL QAEDA, especialmente del primero.

Aunque buena parte de esas actividades se ejecutan a través de internet, mediante el contacto con determinadas webs cuidadosamente documentadas al efecto, o redes sociales, aprovechándose del anonimato y rápida propagación que favorece el uso de tales medios, también pueden encontrarse las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con otro tipo de pruebas en las investigaciones realizadas sobre ese tipo de personas u organizaciones y, en el caso particular que nos ocupa, mediante la existencia o incautación de textos o notas manuscritas en lengua árabe.

En este último supuesto, para llevar a efecto un estudio forense con fines identificativos, resulta importante tener conocimientos no solo de ese idioma en cuestión sino también de la metodología empleada por los laboratorios forenses oficiales de aquellos países en los que el árabe es considerado como lengua oficial o cooficial, al objeto de poder afrontar más adecuadamente su análisis.

En este sentido, si tratamos de buscar bibliografía sobre esta materia tal vez no sea abundante. Hasta el momento actual, a tenor de lo indicado, no ha existido una gran preocupación por realizar investigaciones que permitieran avanzar aún más en el análisis de textos manuscritos o firmas en caracteres árabes con distintas motivaciones y, en particular, con el de identificación de autorías.

En base a las argumentaciones esgrimidas, los autores de esta investigación comenzaron a indagar sobre esta materia con el ánimo de mejorar los análisis periciales de escritura en lengua árabe que venían realizando hasta el momento, conscientes del auge que cada vez más va teniendo lugar en países como España la recepción de manuscritos en los que se cuestionan textos o firmas con ese tipo de grafías y, en particular, aquellos que estaban vinculados con personas relacionadas con el terrorismo yihadista.

Aunando los esfuerzos y experiencia de expertos forenses en el estudio de muestras escriturales árabes y la formación de una profunda conocedora de esa cultura y lengua, se inició un intenso estudio de las características gráficas que poseían un **conjunto de muestras realizadas de forma voluntaria y anónima por un centenar de personas nativas de distintos países** en los que la lengua árabe es oficial o cooficial, al objeto de poder extraer algunos elementos relevantes derivados de dicho estudio, con los resultados que más adelante se expondrán y que han servido de base para la elaboración del método A.S.I.M, como instrumento auxiliar de apoyo para los fines anteriormente indicados.

## 2. BASE Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Antes de entrar a exponer resumidamente el método y la forma de validación de este pasaremos a realizar, de una forma breve y sencilla, una introducción teórica sobre la lengua árabe y su manifestación o expresión escrita, que ha servido de base o sustento para la sistematización y creación del método "A.S.I.M", al tiempo que permite comprender en mejor medida a cualquier persona lega en esta materia el resultado alcanzado.

### 2.1. LA LENGUA ÁRABE

Existen multitud de definiciones sobre lo que constituye la lengua árabe, recogiendo en este apartado tan solo algunas de ellas, como la menciona María Angeles Millar Cerda en su libro "*Gramática de la lengua árabe para hispanohablantes*" donde la define como la lengua que "... pertenece al grupo de las lenguas semíticas... es la lengua materna de más de 300 millones de personas y el idioma nacional de todos los países árabes...".

Por su parte, Montserrat Esteve Palá en el libro "*Vocabulario Ilustrado de español-árabe*" utiliza la siguiente definición "...el árabe es una lengua de origen simétrico que hablan más de 300 millones de personas..." , y según el trabajo de Fanny Ochoa Ochoa en "*Lenguas del mundo por las rutas del Babel*" establece que "...el árabe es el idioma de gran parte de nuestro planeta ya que se calcula que más de 150 millones de musulmanes lo utilizan.(...) es el idioma oficial de más de 22 países y la lengua de más de 350 millones de árabes".

Todas las definiciones anteriormente expuestas recurren a situar la lengua árabe en su territorio geográfico o, lo que es lo mismo, a ubicar dicho idioma en su patria, los países árabes.

## 2.2. EL MUNDO ÁRABE, LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Al igual que sucede con el concepto anteriormente expuesto nos encontramos con diversas interpretaciones y respuestas formuladas cuando tratamos de definir lo que se considera como “*El Mundo Árabe*”; así en el estudio realizado por Pablo Paz Verástegui sobre “*Introducción al mundo árabe*” engloba dentro de este “al conjunto de países donde la lengua árabe es hablada por la mayoría de su población.(...) los países del mundo árabe están agrupados en la liga árabe, la cual está compuesta por 22 países y 340 millones de habitantes”.

El profesor Enrique López Lara, en su materia didáctica para la Universidad de Sevilla titulada “*Geografía del mundo árabe*” establece que el mundo árabe comprende una serie de países que se extienden desde el Atlántico (Mauritania, Marruecos...) hasta el Índico (Irak, Omán, Yemen...) a través del Mediterráneo (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Líbano, Siria...) en la parte oriental del norte de África (Sudán, más Somalia y Jibuti ) y abarcando el Oriente próximo (península de Arabia y Levante Mediterráneo) y Medio (Golfo Pérsico e Irak).

## 2.3. ESCRITURA EN LENGUA ÁRABE

Bajo este título vamos a señalar como primer paso, y de forma genérica, las características comunes y básicas de la escritura árabe para acto seguido proceder a explicar de forma resumida las que han supuesto un referente y base para la sustracción de variantes y factores constitutivos para el método “A.S.I.M”.

### 2.3.1. Generalidades

El alfabeto árabe presenta una serie de características diferenciadoras frente a otro tipo de alfabetos, no solo en cuanto al número de letras que lo integran, como bien dice el doctor Mamoun Sakkal en su obra “*The Art of Arabic Calligraphy*” determinando que está configurada por un total de veintiocho (28) letras, las cuales presentan diferente configuración dependiente de la posición que esas ocupen dentro de una palabra (inicial, media o final).

Esas letras llamadas “*ءاجهلا فورح*” “*hhoruf -ulhichai*”, que se escriben de derecha a izquierda, según recoge Almagro Cárdenas en su obra “*Gramática árabe*” y otros expertos sobre dicha lengua como Abdelghani Benali en “*Árabe, las bases*”, además complementa lo anterior señalando que “(...) el árabe dispone de tres vocales breves y tres vocales largas, las vocales breves son simples signos diacríticos colocados encima o debajo de las consonantes”.

### 2.3.2. Puntos diacríticos

El doctor Sakkal señala que el alfabeto contiene 18 formas de letras, las cuales, a través de la adición de uno, dos, o tres puntos sobre o debajo de las mismas, originan el total de grafismos que configura el alfabeto indicado. Por lo tanto, y a tenor de lo señalado por el propio Sakkal, varias letras en el alfabeto árabe comparten la misma forma y se diferencian solo por el número y la colocación de puntos en ellas. Algunos autores como Fanny Ochoa Ochoa, en su trabajo en “*Lenguas del Mundo por la ruta*

de Babel", comenta que "la evolución (de la escritura árabe) trajo la disposición de puntos para diferenciar las letras similares en su escritura (...)"

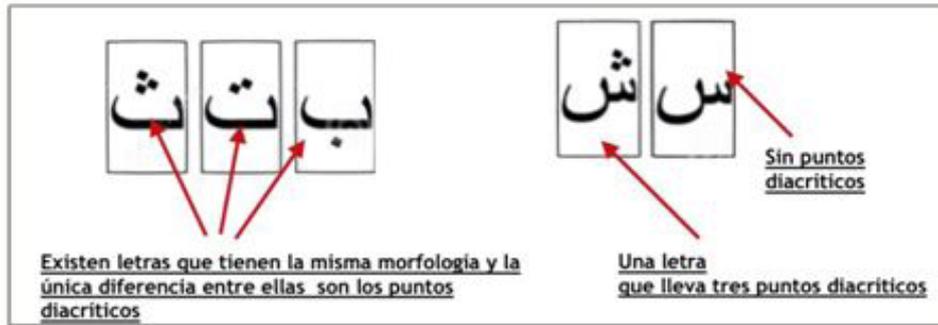


Figura 1. En estas imágenes se exponen las diferencias que se aprecian entre algunas letras fundamentadas en los puntos diacríticos.

La importancia de este apartado (los puntos diacríticos), en lo referente a nuestro estudio y la creación del método "A.S.I.M", va subordinada al siguiente epígrafe (2.3.3.- Estilos caligráficos), ya que la conjugación analítica de los dos puntos ha permitido crear una plantilla teórica referencial, en la cual se proyectan todas las muestras escritas a mano.

### 2.3.3. Estilos caligráficos

La escritura árabe puede representarse a través de distintos estilos caligráficos que han ido evolucionando a lo largo de la historia del mundo árabe y musulmán para establecerse al final en un número reducido de estos, de los cuales tan solo dos son los empleados generalmente para realizar la escritura a mano, limitando el resto su uso a la esfera ornamental y decorativa. Esta misma afirmación aparece recogida en textos como "*Gramática de la lengua árabe para hispanohablantes*" de María Angeles Millar Cerda, quien hace referencia al fenómeno de la caligrafía bajo esta lengua "(...) considerando que la escritura árabe se convirtió en un arte y en la máxima producción cultural y artística de la civilización árabe islámica, proliferando diversos estilos caligráficos", siendo los más usados el *خسرن*, "NASJ", y *ةعقر* "RUQÁ", según se establece en diferentes publicaciones como en "*Fundamentos de la Caligrafía Árabe*", de Abdelqader Mayor el Halabi.

A la vista de lo expuesto, queda claro que los estilos más extendidos y utilizados en la actualidad en el mundo árabe son el Ruq`a y el Nasj, y eso lo refleja Ahmed Chuhan en su obra "*Historia de la Caligrafía Árabe*", donde subraya que "la caligrafía Ruq'a es la que utilizan muchas naciones árabes (...) salvo países del Magreb que emplean el Nasj". Y en otro apartado del mismo texto resalta que el Nasj es la caligrafía de la empresa (...) la empleada en las máquinas de escribir, en la edición de los periódicos...".

Tony Galán, en su trabajo "*Los principales estilos caligráficos*", después de exponer y explicar algunos estilos caligráficos, comenta lo siguiente: "Nasj, el estilo que todos conocemos (en escritura árabe), es el que más comúnmente se utiliza en imprenta (prácticamente todos los libros y periódicos que se publican en árabe lo usan) (...) mientras que el estilo Ruq'a es el que la mayoría de árabes emplean al escribir a mano de manera cotidiana".

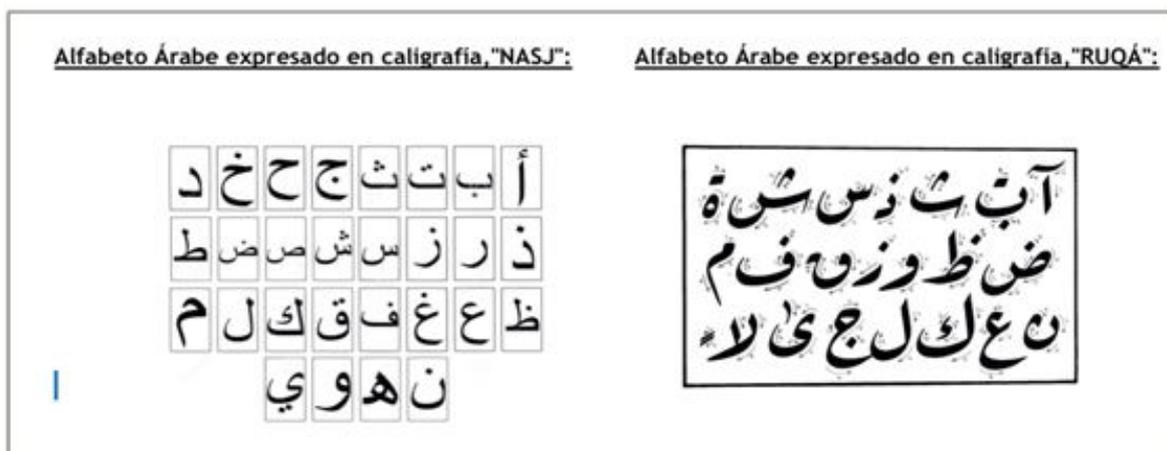


Figura 2. Ilustramos las letras del alfabeto árabe bajo los dos estilos caligráficos más empleados en la actualidad.

### 2.3.4. Guarismos, numeración en la escritura árabe

El calígrafo y experto en Caligrafía Árabe Mohamed Taher El Jatat, en su libro "Historia de la Caligrafía Árabe y su ética", explica lo siguiente: "los argelinos y los marroquíes (en referencia a los ciudadanos del Magreb), utilizan hoy día la numeración occidental en lugar de la hindú, como hacen los habitantes del resto de países árabes. La razón de ser de esta peculiaridad gráfica radica, según indica Taher El Jatat, "(...) en el contacto (histórico) que tuvieron con los portugueses (...) ya que previo a la influencia de este pueblo utilizaban los números hindúes, si bien se desconoce con certeza el periodo o fecha histórica en la que comenzaron a utilizar los números occidentales".



Figura 3. Presentamos las diferencias en la numeración empleada entre el estilo caligráfico NASJ (imagen derecha) y RUQA (imagen izquierda).

## 3. DETERMINACIÓN DEL MÉTODO Y SU VALIDACIÓN

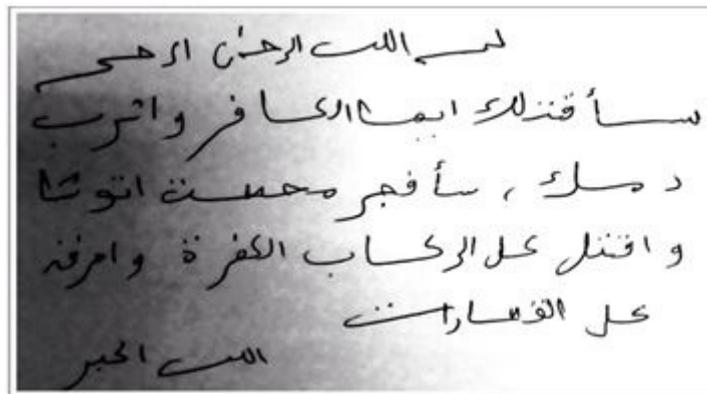
El exhaustivo e intenso análisis realizado sobre los orígenes y evolución de la lengua árabe, en aquellos países que la adoptaron, permitió extraer una serie de características gráficas propias de cada zona de expansión de la misma (Magreb y Oriente Medio), centradas principalmente en el modo de ejecutar algunas letras, en la configuración de distintos signos de puntuación y en la elaboración de los guarismos principalmente, es decir, un conjunto simplificado de ocho elementos básicos a tomar en consideración en cualquier texto árabe a analizar. Estas características seleccionadas permitiría establecer diferencias gráficas significativas entre aquellas personas que se formaron a nivel académico en países de Oriente Medio frente a quienes lo hicieron en estados integrados dentro de lo que conocemos como el Magreb (Marruecos, Argelia,

Libia, Túnez o Egipto entre otros) y, por lo tanto, determinar la zona de procedencia o formación de las personas cuya escritura fuera sometida a análisis.

Acto seguido, se procedió a la recopilación de una muestra escritural suficientemente representativa de personas que hubieran cursado sus estudios, durante un número de años significativo, en alguna de las zonas indicadas. Ciertamente este proceso, y pese a residir en un país donde los inmigrantes de algunos de los países citados, baste mencionar los más de doscientos mil ciudadanos marroquíes que residen legalmente en España, es importante señalar la dificultad, no ya solo para conseguir estas muestras escriturales sino principalmente para que aquellas fueran representativas de la mayor cantidad posible de países y zonas indicadas. **Aunque se obtuvieron un número de muestras cercana a las 150, se seleccionaron un centenar de las mismas para la elaboración del presente estudio.**

Las muestras indicadas no solo destacaban por la variabilidad de la procedencia de las personas autoras de las mismas sino también en cuanto a su contenido y principalmente en extensión, todo ello con objeto de testear en la medida de lo posible la fortaleza de la metodología indicada anteriormente por los especialistas participantes en la investigación y que los resultados fueran igualmente válidos.

De la forma antes señalada, en algunos casos podríamos contar con muestras que comprendieran la totalidad de una hoja y, en otros supuestos, se limitaba simplemente a dos o tres líneas escriturales.



*Figura 4. En la imagen se puede apreciar una carta manuscrita de cuyo contenido se extrae la intención de atentar contra la estación de Atocha. A través del método A.S.I.M se puede focalizar la zona geográfica (Magreb u Oriente Medio) del autor de la nota.*

En cuanto a la zona de procedencia planteó algunas dificultades, porque, si bien por razones de proximidad geográfica, se pudo contar con mayor número de muestras de personas procedentes del Magreb, y especialmente de nacionalidad marroquí y argelina, en el caso de los nativos del Oriente Medio su obtención resultó mucho más complicada, máxime si tenemos en consideración que la recogida de la totalidad de la muestra se realizó en un tiempo que no excedió de dos meses.

Una vez se dispuso con una muestra, que a nuestro juicio era suficientemente representativa y que fijamos en un total de cien, como anteriormente referimos, procedimos a elaborar una hoja registro donde se recogieran los distintos elementos a valorar anteriormente mencionados, fijando para cada factor o elemento a considerar una puntuación que oscilaba entre el mínimo "0" (para aquellos casos en los que no se apreciara,

de forma clara y evidente, el elemento objeto de análisis o careciera de este para su evaluación) y máximo de "1" (asignable cuando tras analizar la muestra escritural encontráramos el factor buscado con las características definitorias del mismo). Esa valoración se dejó libremente a disposición de los peritos involucrados en el estudio. Debe tenerse en consideración que en buena parte de las muestras seleccionadas la puntuación máxima a obtener tal vez no excediera de cuatro sobre un total de cinco puntos (inicialmente se valoraron cinco factores o parámetros), debido a lo que ya comentamos anteriormente, es decir, que la muestra presentada era escasa en cantidad, lo que en unión de ciertas dudas sobre el reconocimiento de los caracteres en algunos supuestos hacían que los peritos adoptaran una postura conservadora en su valoración.

VALORACION CARACTERISTICAS GRAFISMOS	PRESENCIA O AUSENCIA
1	PRESENCIA
0	AUSENCIA

Por último, y no por ello menos importante, determinamos quienes formarían parte del **equipo evaluador**. Para este caso **escogimos, dentro de nuestro Laboratorio, a aquellos especialistas (un total de seis) que habían recibido una formación básica en la lengua árabe, complementada con otra posteriormente sobre la metodología a aplicar para la realización de una pericial caligráfica de muestras escriturales en dicha lengua**. Este factor, es decir, el hecho de utilizar peritos calígrafos cuya lengua materna no era el árabe y con unos conocimientos sobre esta no excesivo, más bien todo lo contrario, permitiría apreciar con mayor consideración los resultados posteriores obtenidos.

Tras haber llevado a cabo la selección del centenar de muestras escriturales, de las que una treintena procedía de personas vinculadas por los motivos ya expuestos con el Oriente Medio, se procedió a su evaluación por los especialistas antes comentados, variando el rango de intervinientes entre tres y seis, debido a la disponibilidad de los mismos en los distintos momentos temporales, en los que se llevó a cabo el estudio (aproximadamente en cada jornada se evaluaron un total de diez muestras).

Una vez realizada la fase anterior se llevó a cabo la recopilación de los datos obtenidos en una hoja de cálculo para llevar a cabo su valoración y extracción de resultados del mismo, cuya expresión de forma fue la siguiente:

1. En un 80 % de las muestras analizadas se identificó correctamente la zona de procedencia del autor/a de la misma (Magreb u Oriente Medio). Del centenar de escrituras, tan solo en 20 se cometieron errores de identificación con distinto grado de incidencia.

MUESTRAS ANALIZADAS POR ZONAS Y PAISES DE PROCEDENCIA			NÚMERO			
MAGREB	68	MARRUECOS	50			
		ARGELIA	15			
		EGIPTO	3			
ORIENTE MEDIO	32	SIRIA	18			
		PALESTINA	5			
		IRAK	5			
		JORDANIA	2			
		QATAR	1			
		ARABIA SAUDÍ	1			
TOTAL	100					
MUESTRAS ANALIZADAS POR ZONAS GEOGRÁFICAS (MAGREB, ORIENTE MEDIO)		TOTAL MUESTRAS	ANÁLISIS CORRECTO		ANÁLISIS ERRÓNEO	
<b>MAGREB</b>		68	66*	97,06 %	2	2,94 %
<b>ORIENTE MEDIO</b>		32	26**	81,25 %	6	18,75 %

- Valoramos como análisis erróneo cuando es cometido por un número de especialistas  $\geq 33,33\%$ .
  - (\*) Del total indicado en cinco casos se cometió error por  $< 33,33\%$  de especialistas.
  - (\*\*) Del total indicado en siete casos se cometió error por  $< 33,33\%$  de especialistas.
2. Conforme la extensión de la muestra a analizar era mayor, aumentaba la puntuación otorgada en la identificación realizada y mayor era la probabilidad de acierto de su origen. Fueron escasas (un total de ocho) las muestras en las que surgieron dudas identificativas significativas (más del 80% de los expertos analistas erraron en su análisis) y su causa no estaba relacionada con la extensión del texto a analizar.



Figura 5. El método A.S.I.M permite la identificación zonal del conjunto de escribano utilizando la tabla A.S.I.M que integra ocho elementos a valorar.

3. Del análisis realizado igualmente se extrae que los especialistas tuvieron menos dificultad para identificar correctamente aquellas muestras confeccionadas por magrebíes frente a las realizadas por ciudadanos educados en países del Oriente Medio.

#### 4. APOYO A LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y FORENSES

Como ha quedado expuesto en los apartados anteriores del presente artículo, mediante la metodología empleada para el análisis de textos manuscritos en lengua árabe se ha podido identificar, con un elevado grado de acierto, la zona de procedencia arabófona de sus autores (Magreb u Oriente Medio), pese a disponer en ocasiones de una muestra escritural de escasa extensión, al margen de otras consideraciones como es el grado de conocimiento en la lengua árabe de los expertos forenses involucrados en dicho estudio.

A pesar de estar integrados dentro de una sociedad, cada vez más tecnológica, donde a priori deberían realizarse menos publicaciones manuscritas de contenido variado, nos encontramos que aún siguen proliferando notas o documentos donde se vierten anotaciones escriturales.

El resultado de la investigación reflejada en este artículo puede constituir un punto de partida para seguir profundizando en dicho asunto y conseguir de esta forma focalizar o centralizar en un área geográfica más reducida la procedencia o zona de influencia o formación del autor de un determinado texto manuscrito, mediante el conocimiento de determinadas particularidades gráficas obtenidas de la investigación.

Desde nuestro punto de vista, de todo lo expuesto con anterioridad, se permite extraer el interés que dicho análisis puede tener no solo a efectos forenses, como una característica adicional del examen pericial caligráfico realizado sobre un texto en lengua árabe, sino también como medio auxiliar de ayuda a los distintos Servicios de Inteligencia frente a aquellas investigaciones que realicen sobre personas presuntamente involucradas en actividades relacionadas con el terrorismo yihadista.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Palá, M. E.-Vocabulario Ilustrado de español -árabe-. Editorial Icaria.S.A.

Cerda, M.A.C (2005).-Gramática de la lengua árabe para hispanohablantes. Editorial Universitaria.

Ochoa, F.O (2005).-La Tadeo.Lenguas del mundo. Por la ruta del Babel- Editorial U.Jorge Tadeo Lozano.

Benali, A (2013).-Árabe, las bases-Editorial Assimil.

Lara, E. L (2006).-Geografía del mundo árabe.

Sakkal, M (1993).-The Art of Arabic Calligraphy.

Fecha de recepción: 22/02/2017. Fecha de aceptación: 30/06/2017

# PARTICULARIDADES DE LA INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES PROFESIONALES DEL PERSONAL MILITAR

MANUEL BLANCO PEREIRA

SERVICIO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES PS-5 EJÉRCITO DE TIERRA

## RESUMEN

A partir de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de enero de 2006, se asumen las obligaciones impuestas por la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Militar, afectando al personal no civil, denominado así al personal militar perteneciente a las Fuerzas Armadas y al Cuerpo de la Guardia Civil.

Este artículo recalca sobre una de estas obligaciones, la investigación de los accidentes profesionales. La importancia de la concienciación más allá de la obligación repercutirá en un beneficio en la operatividad de este personal.

Realiza un estudio sobre las actividades que están obligadas a la normativa vigente y aquellas que se desarrollan por otros procedimientos reflejadas en la legislación correspondiente (Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos Laborales en la Guardia Civil y 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa. Analiza los distintos métodos que existen para la investigación, proponiendo aquel que mejor se ajusta a las particularidades de este personal. Observa las comunicaciones y plazos obligatorios de estos accidentes con la Administración General y por último se realizan propuestas de mejora que permitan aumentar la seguridad y salud de sus miembros.

*Palabras clave:* Investigación, accidentes, concienciación, militar.

## ABSTRACT

From the judgment by the Court of Justice of the European Union of January 12, 2006, the obligations imposed by Law 31/1995 concerning occupational risk prevention in the sphere of military administration affecting non-civil workers were assumed for all the military personnel serving in the Armed Forces and the Guardia Civil (Civil Guard) Corps.

This article is focused on one of these obligations: the investigation of occupational accidents and how the importance that awareness beyond the obligation may have positive effects on the daily routine of this staff.

Thus, the current article develops a deep study about the activities that are required in accordance with the current regulations, as well as those derived from other processes mentioned in the relevant legislation (Royal Decree 179/2005 of February 18 about occupational risk prevention in the Guardia Civil (Civil Guard) Corps, and Royal Decree 1755/2007 of December 28 about occupational risk prevention of military personnel

serving in the Armed Forces and the organization of risk prevention services in the Ministry of Defense). They both describe various methods for researching and propose the best method that fits the characteristics of the military staff. Consequently, it must be pointed out that the information system and all the mandatory actions to be taken as a result of this type of accidents, together with the unavoidable general administrative process and investigation, suggest important improvements in order to increase the safety and health of all the members serving in Armed Forces.

*Keywords:* Accidents, investigation, awareness, military.

## 1. INTRODUCCIÓN

Promover la seguridad y salud en el desempeño del trabajo y funciones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y del personal de las Fuerzas Armadas, que prestan sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa y/o unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil, es el objeto fundamental de la normativa vigente en prevención de riesgos laborales. Se ha desarrollado expresamente para el personal militar perteneciente al Instituto Armado de naturaleza militar y a la Institución Militar, por el Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil y por el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa, respectivamente.

La publicación de estas normativas fueron motivadas por el imperativo legal de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de enero de 2006, en la que se condenaba a España por incumplir la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de todos los trabajadores impuestas por la Directiva Marco 89/391/CEE, y cuya transposición al ordenamiento jurídico español fue la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), que no contemplaba al personal militar por razón excluyente de la función que realizaban, basada en la naturaleza específica del cumplimiento de cometidos especiales desempeñados por este personal.

A pesar que el Real Decreto 179/2005 ya estaba vigente antes de dictarse el fallo de la Sentencia citada, no fue impedimento para publicar una modificación en la LPRL, que incluyera en su ámbito de aplicación a este personal excluido. Hecho que se produjo mediante la publicación de la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, estableciendo en su disposición final segunda la modificación del artículo 3.1, un nuevo texto en el que desaparecía el término “personal civil” sustituyéndolo por “personal”, entendiéndose de esta forma la ampliación en su ámbito de aplicación al personal civil y militar y añadiendo, en su punto 2, las actividades militares de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, con expresión de excluir en su aplicación aquellas actividades cuyas particularidades lo impidieran, quedando de esta forma justificada la necesidad del legislador de desarrollar una normativa específica que regulara y garantizara la protección de la seguridad y salud del personal militar cuando prestaran sus servicios. A su vez esta disposición añadía a la LPRL una disposición adicional numerada como “novena bis”, en la que se disponía que para *“el personal militar, lo previsto en los*

capítulos III, V y VI de esta Ley se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar”. En estos capítulos se establecían los derechos y obligaciones, la consulta y participación de los trabajadores y las responsabilidades y sanciones, respectivamente, lo cual resulta lógico ya que dada la idiosincrasia de la profesión militar, estos capítulos deben ser adaptados a su propia normativa.

En este artículo nos centraremos en uno de los capítulos enumerados anteriormente, que a partir de la modificación de la LPRL quedaron asumidos en el ámbito militar, singularmente mostraremos nuestra atención sobre el artículo 16.3 del capítulo III, en el que se dispone la obligación del empresario a investigar todos aquellos accidentes que hayan tenido consecuencias lesivas para los trabajadores, adaptando su terminología “civil” a la “militar” y observando las actividades que abarca.

No obstante el objeto descrito en la legislación que nos concierne, “...promover la seguridad y salud de sus miembros...”, nunca tuvo que esperar su cumplimiento hasta el desarrollo y publicación de su legislación específica en prevención de riesgos laborales, pues tanto el Cuerpo de la Guardia Civil como las Fuerzas Armadas, tradicionalmente siempre tuvieron y tienen en cuenta la normativa en seguridad e higiene vigente, plasmada en todas aquellas actuaciones relacionadas con sus misiones o actuaciones del Servicio, recogidas en órdenes de operaciones, procedimientos de actuación, entre otros, marcando las pautas a seguir en cada una ellas para su cumplimiento, en las que se contemplaba al personal, armamento, material y equipo a utilizar evitando de esta forma asumir todo riesgo innecesario.

Posteriormente esta obligación ha quedado plasmada de forma evidente en su código de conducta, las Reales Ordenanzas<sup>1</sup> “...donde están definidos los principios éticos y la reglas de comportamiento que deben servir de guía al personal militar para los deberes que les asigna el ordenamiento jurídico...”, exponiendo en su artículo 56 “...Será su preocupación constante velar por la protección y seguridad del personal a sus órdenes.”, entre otras, del que ejerce el mando. Principio que se recalca para el personal militar perteneciente a las Fuerzas Armadas, en el artículo 27.3 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, “tienen la obligación de velar, mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso estén establecidas, por su propia seguridad y salud en el desempeño de sus cometidos y por las de las personas a las que pueda afectar su actividad.”, además de pronunciar en el mismo artículo en su punto 1 “los militares tienen derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el ejercicio de su actividad, con las peculiaridades propias de las funciones que tienen encomendadas.”, concordante con el artículo 31 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, donde también se pronuncia el mismo derecho, “los miembros de la Guardia Civil tienen derecho a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo, con las peculiaridades propias de las funciones que tienen encomendadas...”.

Deduciéndose de tales preceptos, que el beneficio de poder utilizar los procedimientos adecuados que permitan analizar las causas, cuando los hechos

1 Vid: Real Decreto 96/2009, 6 de febrero, por el que se aprueban las reales ordenanzas para las Fuerzas Armadas y Real Decreto 1437/2010, de 5 de noviembre, por el que se declara de aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las reales ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

desencadenen o provoquen un accidente, que pueda afectar al personal militar, durante el ejercicio profesional de su competencias, contribuirá al cumplimiento de esta finalidad. Y por consiguiente podemos afirmar rotundamente que encontrar un procedimiento adecuado, cuyo objetivo principal sea la deducción de las causas que han generado un accidente de este personal, durante el desempeño de las actividades; a través del previo conocimiento de los hechos acaecidos, para impedir su repetición, constituirá más que una mera investigación, un medio primordial para alcanzar el objeto fundamental, reflejado al principio de este apartado, lo que permitirá contribuir a una mayor eficacia en la adopción de las medidas de seguridad y salud.

La asunción de las obligaciones por parte del Cuerpo de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, indicadas en la LPRL y en su normativa de desarrollo, nos imponen la obligación de investigar todos los hechos que hayan producido un daño para la salud en el personal militar. La pretensión de este artículo es el estudio y análisis de los distintos procedimientos de la investigación de los accidentes profesionales, también denominados “accidentes laborales” o “accidentes de trabajo”, acaecidos en aquellas actividades que no estén excluidos en la LPRL y que afectan al personal militar. No se trata de una guía, sin embargo pretende ayudar a esclarecer aquellos aspectos que puedan suscitar alguna controversia o duda. Nos adentraremos en un terreno lleno de interrogantes, cuya resolución nos permitirá descubrir las bondades y el beneficio de realizar la investigación de los accidentes profesionales. No dejemos que el término *laboral*, antes citado, nos confunda y pensemos que solo afecta al personal civil; más allá de interpretaciones nos centraremos en este artículo en acercar al lector de forma dinámica los entresijos de la investigación de un accidente profesional que pueda afectar al personal militar en el desempeño de sus cometidos, en la que, en función de nuestro empleo y cargo como superiores jerárquicos del Escalón de Mando, podremos algún día estar inmersos.

## 2. MOTIVACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

### 2.1. LA FINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

De las tres acepciones que nos ofrece el diccionario de la Real Academia de la lengua española, sobre el verbo “investigar”, escogemos la primera “indagar para descubrir algo” y de ella nos centramos en el verbo “indagar” en la que nos muestra su significado como “intentar averiguar algo discurrendo o con preguntas”, al compararla con el objetivo principal de la investigación de los accidentes profesionales, definido en el punto 3, de la Norma Técnica Preventiva (NTP) 442, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), “... *la deducción de las causas que los han generado a través del previo conocimiento de los hechos acaecidos*”, observamos que el sinónimo de investigar que más se ajusta a nuestro objetivo es el de indagar. Pues la intención de averiguar las causas de un accidente profesional, justificará la elección del método adecuado, el cual nos permitirá reflexionar para obtener las conclusiones acertadas que encamine a adoptar medidas que eviten su repetición.

La finalidad expuesta es totalmente distinta a otros tipos de investigaciones, no se trata de depurar responsabilidades, sino por el contrario deducir las causas. Esta diferencia la podemos constatar con las actas de infracción elaboradas por la Inspección

de Trabajo y Seguridad (ITSS)<sup>2</sup>, pues su investigación, esclarecimiento e informe de los accidentes de trabajo, además de su carácter preventivo, que podrá servir para que el suceso no se repita, lleva implícita la determinación de las posibles responsabilidades que puede tener transcendencia además del ámbito administrativo en el penal, constituyéndose como la prueba básica en todo procedimiento judicial que se incoe a partir de estos accidentes. He aquí la principal diferencia con otras investigaciones, hechos que permitan detectar causas, y no sobre quién cometió el hecho o por qué lo cometió, siendo estas preguntas contestadas, cuando procedan, en otras investigaciones de carácter de inspección laboral, disciplinaria o penal.

La investigación sistemática de los accidentes proporcionará información sobre aspectos relevantes, tales como la identificación de nuevos riesgos, las causas que desencadenaron el accidente, la secuencia en la que se desarrollaron los hechos, la insuficiencia o inadecuación de las medidas preventivas. Datos de suma importancia para alcanzar la finalidad pura de la propia investigación del siniestro, evitar su repetición.

## 2.2. ACTIVIDADES DEL PERSONAL MILITAR SUJETAS A LA INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES LABORALES

En anteriores apartados, quedó corroborado que la exclusión de la función pública, que realiza el personal militar perteneciente al Ministerio de Defensa e Interior, solo afectaba a las particularidades de aquellas actividades que impedían la aplicación de la LPRL, y no a todas las que realizan, debiendo ajustarse de distinta manera las medidas de seguridad y salud, unas por los principios de la acción preventiva y otra por sus propias normas de seguridad. Resulta necesario antes de continuar, definir a que actividades nos referimos, ya que las excluidas tienen procedimientos propios, tanto de gestión como de investigación en el caso de siniestros ocurridos, y por lo tanto el objeto de este artículo no estará centrado en ellas.

Relacionaremos en primer lugar aquellas actividades que quedan excluidas; siendo estas, en el caso del personal militar perteneciente al Cuerpo de la Guardia Civil, definidas en el segundo párrafo del artículo 2, del Real Decreto 179/2005, *“Las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil se regirán por sus propias sus normas específicas...”* y en su tercer párrafo añade una exclusión a las funciones realizadas por este personal que presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil, por entenderse por el legislador *“...que se oponen de manera concluyente tanto a la aplicación del régimen general de prevención de riesgos generales como a su adaptación para la Administración General del Estado, pues exigen el cumplimiento de la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, aún reconociendo la posibilidad que en tales actuaciones puedan existir riesgos para su vida e integridad física”*.

2 Vid: artículo 9.1 d) de la Ley 31/1995, de 89 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, es competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurran dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquella lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales (Guía Procedimental para la Investigación de los Accidentes de Trabajo IPSS, pág. 2)

Con respecto al personal militar perteneciente a las Fuerzas Armadas, la exclusión de las actividades se expresa en el artículo 6.4 del Real Decreto 1755/2007, *“Para las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas las Fuerzas Armadas aplicarán sus normas propias de seguridad y operación cuyo conjunto constituirá el plan de prevención de riesgos laborales para las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas. Las actividades de vuelo y directamente relacionadas con el mismo se regularán de acuerdo a su normativa específica.”*, definiéndose en su artículo 3a), *“Actividades de instrucción y adiestramiento: Aquellas que están recogidas en los Planes Generales de Instrucción y Adiestramiento de cada ejército que el militar, ya sea de manera individual o encuadrado en una Unidad, realiza con la finalidad de prepararse para el cumplimiento de las misiones que se le asignen.”*, y 3b) *“Actividades operativas: Aquellas que se ejecutan en una operación, en territorio nacional o extranjero, siguiendo las directrices recogidas en un plan de operaciones.”*

Una vez definidas las actividades que no se regirán por los principios de la actividad preventiva, podemos en segundo lugar establecer que, a todas aquellas actividades restantes que realice el personal militar, les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales, con las particularidades establecidas para la Administración General del Estado.

### 2.3. TIPOLOGÍA DE DAÑOS PARA LA SALUD SUJETOS A INVESTIGACIÓN

Conocidas las actividades sobre las que pueden producirse una siniestralidad que será objeto de la investigación, pasaremos a analizar la tipología de los accidentes y su posible interrelación. Según el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, abona la tesis de armonización de conceptos tan esenciales como la definición de las contingencias cubiertas, como el personal que en su campo de aplicación se encuentra el personal militar y en su artículo 156.1, define el concepto de accidente de trabajo, como *“...toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena.”*, en su punto 2, desarrolla de manera explícita aquellos supuestos en los que puede haber alguna controversia, aclarándolos y confirmándolos como accidentes de trabajo, como el accidente *“in itinere”*, definido así a aquellos sufridos por el trabajador al ir o volver al lugar de trabajo. En el punto 3, nos hace una clara observación a la investigación del siniestro, pues especifica que *“se presumirá, salvo prueba en contrario, que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo.”*, el hecho probatorio o contrario, requerirá una investigación que dilucida su consideración como tal. Por último en el punto 4, nos define las exclusiones de la consideración de accidente de trabajo.

Esta primera acepción del accidente de trabajo nos hace reflexionar sobre su correspondencia con otra definición que guarda una íntima relación con el personal militar, la consideración de *“acto de servicio”*, para ello recurriremos a la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, que en su artículo 6.1, define como *“actos de servicio, a los efectos de este Código, todos los que tengan relación con las funciones que correspondan a cada militar en el cumplimiento de sus específicos cometidos”*. Comprobándose que las dos acepciones, accidente del trabajo y acto de servicio, están íntimamente ligadas, siendo esta última la más cercana al

ámbito militar y por consiguiente parece importante confirmar su correspondencia, pues no tendría sentido considerar un siniestro como accidente de trabajo, si de este no se desprende que acaeciera durante el cumplimiento de los cometidos específicos del personal militar y, por el contrario, resultaría obvio que el siniestro acaecido en el personal militar, durante la realización de cualquier cometido ajeno al cumplimiento de sus cometidos específicos, no debería tener la consideración de accidente del trabajo.

En los dos acápites anteriores, hacen intuir la necesaria causa-efecto, accidente-lesión, pero si realizamos una lectura mas amplia de la LPRL, comprobaremos que no es necesaria tal relación obligatoria, ya que desde su exposición de motivos explica que *“la protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas.”*, haciéndonos ampliar el contexto de la investigación de accidentes, en vistas de una mejora de la seguridad y salud del personal e inclinándonos en beneficio de la labor preventiva a incluir en esta actuación investigadora, a aquellos accidentes de trabajo que, aunque no hayan causado lesiones, podrían desembocar en un daño físico, una lesión o una enfermedad profesional. Este tipo de accidentes son los que comúnmente se denominan incidentes o accidentes sin lesiones.

Sin embargo más allá de concluir la tipología de los accidentes e incidentes, observamos que existen otros daños que deben ser incluidos en las investigaciones, las “enfermedades profesionales”, y que nos obligará a recurrir de nuevo al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social antes citado, para conocer su significado y consideración, observándose que en su artículo 157 se expone tal concepto como *“... la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta ley, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional...”*.

Definida la tipología en la que se realizaran las oportunas investigaciones, resulta conveniente no olvidar que los conceptos “accidente del trabajo”, “acto del servicio”, que causen “lesión” o “enfermedad profesional”, provocarán indiscutiblemente una situación de incapacidad o baja temporal psicofísica del personal militar, siendo estas situaciones reguladas por sendas instrucciones<sup>3</sup>, en las que se encuentra terminología antes citada y que motivado por el esclarecimiento de los hechos incoaran una investigación que determinará su aceptación o negativa expresa como acto de servicio o contingencia profesional.

La relación entre los términos accidente profesional, accidente laboral, accidente del trabajo, acto de servicio, incidente y enfermedad profesional, íntimamente unidos provocará una investigación que permita dar veracidad a esta relación y provoque con carácter preventivo el esclarecimiento de las causas que los generaron.

3 Vid: Instrucción número 1/2013, de la Dirección General de la Guardia Civil, para regular las previsiones del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, respecto a la situación de incapacidad temporal del personal de la Guardia Civil. Instrucción 1/2013, de 14 de enero, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se dictan normas sobre la determinación y el control de las bajas temporales para el servicio del Personal Militar.

## 2.4. CLASIFICACIÓN DE LOS ACCIDENTES

La normativa vigente, no determina criterios que puedan ayudar a definir cuando un accidente o incidente de trabajo debe o puede ser calificado como leve, grave o muy grave, tampoco identifica en quién recae la responsabilidad de clasificarlos. Para evitar dudas o contradicciones en su clasificación se tendría que recurrir, en el caso de los accidentes, a axiomas que los despejaran y, en este parecer, el mejor criterio adoptado correspondería al facultativo, pues aportaría datos concluyentes a partir de las lesiones, secuelas, periodo de curación, etc., pero en contradicción supondría no valorar la variable del riesgo, teniendo que recurrir a los criterios del técnico competente. En el caso de los incidentes, el criterio facultativo no podría adoptarse, ya que carece de daños físicos pero no de daños materiales, recurriendo a una clasificación por la valoración de los efectos causados. Y por último las enfermedades profesionales, definidas anteriormente por la LGSS, por lo que en este caso no hay duda o aclaración, ya que para que sea considerada como tal debe reflejarse en el cuadro de Enfermedades Profesionales<sup>4</sup> y como consecuencia de los reconocimientos médicos de la vigilancia de la salud efectuados al personal.

Podemos resumir que la clasificación adoptada para baremar un accidente o incidente variará en función de las lesiones que sufra el personal siniestrado y/o de los daños materiales, no aplicándose este criterio en el caso de las enfermedades profesionales, pues estas se enmarcan en un catálogo oficial y normalmente son diagnosticadas a consecuencia de reconocimientos médicos.

## 2.5. OBLIGATORIEDAD O VOLUNTARIEDAD DE LA INVESTIGACIÓN

En la legislación de prevención de riesgos laborales no existen posibles exenciones que eviten la obligatoriedad de investigar, registrar y notificar, cuando se haya producido un daño para salud de los trabajadores, e incluso cuando los resultados de los reconocimientos médicos previstos como vigilancia de la salud, se deduzcan indicios de medidas preventivas insuficientes. Desde el punto de vista normativo, esta obligatoriedad la encontramos reflejada en los artículos 16.3, 23.1.d) y e), 23.3 y 36.2.c) de la LPRL, que vincula directamente al empresario de tal obligación, pero podríamos plantearnos dentro del ámbito militar en quién recae tal figura “empresario”. Para evitar ambigüedades recurrimos a la LPRL, que en su artículo 3.3 cita de forma textual: *“en los centros y establecimientos militares será de aplicación lo dispuesto en la presente Ley, con las particularidades previstas en su normativa específica”*. Por lo tanto, estos lugares de trabajo, donde el personal militar podrá ser destinado, contarán con una jefatura que asuma su Dirección y Mando. Basándonos en los artículos, 15 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil y 19 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, respectivamente; que desarrollan las funciones que el personal militar ejerce, así como la acción Directiva y de Mando referidas al ejercicio de la autoridad y a la asunción de la responsabilidad en razón del cargo, destino o servicio; hace que podamos relacionar la figura “empresario” a la

4 Vid: Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Modificado por el Real Decreto 1150/2015, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

que se referencia la LPRL, con la figura “Jefatura del Centro o Establecimiento Militar”, y se pueda definir tal figura como la que abarca a todos los integrantes del Escalón de Mando, desde el jefe de la Unidad, Centro u Organismo, hasta el último subordinado que ejerza el mando. Se les considera a todos como la cadena de mando a la que debe encomendarse velar por la seguridad y salud de todo el personal destinado en el Centro o Establecimiento Militar, preocupación constante de todo el que ejerce el mando, aplicando para ello la normativa vigente en prevención de riesgos laborales.

El Cuerpo de la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas, en sus normativas particulares de prevención de riesgos laborales, asumiendo la obligatoriedad legislativa impuesta de la investigación de los daños para la salud que sufra el personal militar, han designado en sus respectivas estructuras de prevención de riesgos laborales al órgano encargado de efectuarlas. Correspondiendo para el Cuerpo de la Guardia Civil<sup>5</sup> al denominado Servicio de Prevención, destacando de entre sus funciones el “6. *Estudio y análisis de los accidentes ocurridos en acto de servicio y de las enfermedades profesionales que se produzcan en las distintas Unidades*”. Siendo para las Fuerzas Armadas<sup>6</sup>, la delegación de este mismo cometido a unas unidades que coordinan los Servicios de Prevención creados en cada uno de los Ejércitos, denominadas Secciones de Prevención, en las que en sus respectivas Directivas<sup>7</sup> internas se desarrollan sus funciones, incluyendo la investigación de accidentes.

### 3. PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES

Antes de comenzar con los posibles procedimientos de la investigación, recordemos lo que hasta el momento se ha expresado en anteriores acápites:

- Con respecto a la obligación que expresa la LPRL, se observan cuatro relaciones obligatorias que derivan de la principal; la investigación (artículo 16.3), el registro de los accidentes y sus investigaciones (artículo 23.1.e), la notificación de los accidentes (artículo 23.3) y, por último, la revisión de la evaluación de riesgos (artículo 16.1).
- A continuación, en quién recaen estas obligaciones, y aunque la propia LPRL expresa al empresario, en el ámbito que nos trata, la figura del empresario es asumida por la Jefatura del Centro o Establecimiento Militar; esta compatibilidad entre los fines perseguidos en la LPRL y los del personal militar viene definida y expresada en la propia Ley en su artículo 3.3, despejando cualquier duda sobre su responsabilidad.

5 Vid: Punto Cuarto. Servicio de Prevención, de la Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

6 Vid: ORDEN DEF/3573/2008, de 3 de diciembre, por la que se establece la estructura de los servicios de prevención de riesgos laborales en el Ministerio de Defensa, en su punto Primero.

7 Vid: Directiva 02/2011, del JEME de Prevención de Riesgos Laborales en el Ejército de Tierra, en su punto 7.3.1 se incardina la investigación de accidentes e incidentes al Servicio de Prevención. Instrucción permanente de Logística 01/2010, del AJEMA de Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad Operativa en la Armada, en su punto 4.3, la SECPAR, constituirá los equipos de investigación de accidentes. Directiva 11/2011, del JEMA de Prevención de Riesgos Laborales en el Ejército del Aire, no determina a quién se le asigna la realización de la investigación de accidentes, hace referencia en su punto 6.1 apartado g) una de las funciones de la Oficina de PRL de UCO (OPRL) “Difundir la información derivada de peligros, accidentes y acciones correctivas.”

- Por último las actividades del personal militar, que quedan incluidas en la LPRL y que, por lo tanto, serán objeto de investigación cuando concurren hechos que provoquen daños a su salud, entendiéndose para el personal militar perteneciente al Cuerpo de la Guardia Civil todas aquellas distintas de las misiones de carácter militar y de aquellas que presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil. Y para el personal militar de las Fuerzas Armadas todas, con excepción de las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas.
- Por último es importante destacar que la LPRL no establece quién debe realizar la investigación, aunque si su responsabilidad y obligación, recayendo esta en el empresario. En el desarrollo interno de la normativa preventiva vigente que ha adoptado el personal militar, observamos que se asignan y delegan estos cometidos a los distintos órganos de las respectivas estructuras en prevención de riesgos laborales.

Llegados a este punto, se procede al estudio y exposición de la distinta metodología utilizada para la investigación de accidentes laborales, de la que se extraerá, como propuesta en las conclusiones, aquella que más se ajuste a las particularidades e idiosincrasia del personal militar.

### 3.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA INVESTIGACIÓN

En toda investigación de un accidente profesional existe un proceso sistemático que se divide en distintas fases, cada una de ellas se basará en la información que obtengamos de las anteriores, es un proceso que partirá de una información hasta transformarla en inteligencia, “... *la deducción de las causas que los han generado a través del previo conocimiento de los hechos acaecidos*”.

Las fases que no deben faltar en este proceso, ordenadas de forma jerárquica, de principio a fin, son las que se enumeran a continuación:

1. Consecución de datos.
2. Análisis de los datos recabados.
3. Determinación de las causas.
4. Conclusiones.
5. Propuestas preventivas para evitar su repetición.

En la primera fase, se obtendrá toda la información posible sin desdeñar dato alguno, se debe evitar recabar información de forma limitada, pues se estaría ahorrando una información que pudiera ser trascendente para la investigación, nunca se deben olvidar las cinco preguntas básicas que nos permitirán recabar la información necesaria; ¿quién?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿qué? y ¿cómo?. En esta fase se engloban los siguientes datos:

- Información personal y profesional del siniestrado.
- Lugar, fecha y hora del siniestro.

- Huellas, indicios y evidencias del lugar del siniestro.
- Declaraciones del siniestrado y testigos, tantos directos como indirectos (aquellos que pueden aportar información sobre el procedimiento habitual que se realizaba).

En la segunda fase, se analizarán todos los datos recabados, apartando todos aquellos elementos que no aporten información al objetivo de la investigación “deducción de las causas”, como aquellos que deriven en responsabilidades administrativas, civiles, disciplinarias y/o penales, que aunque la investigación pudiera servir de base para esas actuaciones, no se debe olvidar que el fin de la misma, es el preventivo.

Su evaluación, valoración y estudio de las posibles contradicciones que se encuentren será una ayuda esencial para descubrir las causas que provocaron los hechos del siniestro, de forma objetiva e imparcial.

La tercera fase, considerada como fase esencial en la que se tendrá presente que para la materialización del siniestro habrán intervenido múltiples factores de distinta índole y naturaleza. Se realizará una ordenación metódica y sucesiva temporal de los hechos que se han analizados previamente, su principal razón será encontrar la relación causa-efecto que nos permita enlazarlos. Es importante no tratar el siniestro como un hecho aislado e independiente de la gestión preventiva, todo lo contrario, al relacionarlos puede delatar fallos en el sistema preventivo adoptado, por consiguiente las medidas preventivas que se pretendan adoptar, además de evitar la repetición del siniestro, ayudarán a fortalecerlo.

Identificadas las causas, en la cuarta fase se extraerán las conclusiones que contestarán a las preguntas de nuestro objetivo principal, saber aquello que ocurrió y por qué ocurrió.

Y ya en la quinta y última fase, identificadas las causas a fin de evitar su repetición, se abordarán las medidas preventivas que se deben adoptar. De igual manera se podrán constatar con otros siniestros acaecidos, cuyas medidas preventivas adoptadas anteriormente no fueron efectivas. Los factores causales de los nuevos siniestros aportarán mayor información, para que se modifiquen las medidas preventivas anteriores adoptadas y que estas sean más efectivas, como también para sopesar la metodología de la investigación empleada.

En el punto siguiente se expondrán distintos métodos de investigación de accidentes en los que se analizarán sus pros y contras. En función de su correcta elección, la investigación realizada mostrará su eficacia preventiva en futuros siniestros.

### 3.2. TIPOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La realización del inadecuado análisis de las causas, que nos haga precipitarnos en una determinación errónea tras la recabación de los datos, provocarán la adopción de medidas preventivas ineficaces que permitirán la repetición del siniestro, provocando que se abandone el objeto principal de nuestra investigación: encontrar y actuar sobre las causas principales que lo provocaron.

El proceso expuesto en el anterior acápite expresa un modelo genérico que no está sustentado en base a hipótesis subjetivas o parciales del investigador y de los datos obtenidos, por el contrario pretende ser transparente, objetivo e imparcial.

Existen distintos métodos de investigación que permiten escoger el más adecuado según las circunstancias que acontezcan, a continuación se exponen, de forma breve, aquellos que se consideran de gran utilidad en el ámbito en el que gira este artículo, cuyo denominador común es la investigación de las causas.

La existencia de otras metodologías, tales como el método ¿Qué ocurriría si? (What If), el método Estudios de Riesgos y Operatividad, (HAZard and OPerability Studies, HAZOP) y el método “Árbol de fallos (Fault Tree Analysis, FTA), no se expondrán, por considerarse que no cumplen en su totalidad con los requisitos necesarios en la investigación de los accidentes profesionales.

### 3.2.1. Método del árbol de causas

Según la NTP 274 del INSHT; Investigación de accidentes: árbol de causas, define la investigación “...como aquella que es realizada por el Técnico Prevencionista (sea de la propia empresa o de la Administración), cuyo objetivo es llegar a determinar las causas principales del accidente, una vez conocidas estas y diseñadas y aplicadas las medidas de prevención-protección para eliminarlas, la posibilidad de que el mismo pueda volver a producirse es nula o baja”.

La norma resalta que la investigación debe profundizar en el análisis de las causas hasta llegar al conocimiento de las causas primarias que constituyen la génesis de los accidentes y que es preciso eliminar o controlar. Por último subraya que esta metodología es especialmente eficaz cuando es empleada por los técnicos prevencionistas y técnicos de la propia empresa/ administración en el que acontece el accidente.

El árbol de causas se emplea a partir de la materialización del siniestro de una forma gráfica, como la concatenación de causas que han determinado el suceso último materializado en accidente, no reflejando las posibles variantes que desencadenarían otros similares. Se parte de una pregunta inicial que es elemento clave “¿qué tuvo que ocurrir para que este hecho se produjera?”. Esto implica recabar datos que permitan reconstruir las circunstancias y evidencias en el momento anterior al accidente y que su sinergia lo posibilitaron.

### 3.2.2. Método de análisis de la cadena causal

Basado en el modelo de causalidad de pérdidas de Frank Bird<sup>8</sup>, caracterizado de una forma simple, pretende hacer comprender y recordar los hechos que dieron lugar a las causas de una pérdida. Su metodología se basa en encontrar la génesis de los accidentes sobre la insistente pregunta ¿por qué?, repitiéndose esta en cuanto se contesta la pregunta anterior. Esta reiteración se sustenta sobre obtener las causas generadas en el lugar donde se produjo el accidente, eliminando aquellas externas, en las que la empresa / Administración, puede y debe tomar las medidas correctivas que se estimen necesarias para la prevención de los accidentes.

8 Vid: Frank Bird (ó Frank E. Bird. Jr.) (Netcong, Nueva Jersey, 1921 - 28 de junio de 2007) fue un científico estadounidense autor de diferentes teorías y publicaciones en materia de seguridad industrial y prevención de riesgos laborales. (A Tribute to Frank E. Bird Jr. 1921-2007, American Society of Safety Engineers, Oct 2007).

### 3.2.3. Método Síntoma-Causa-Remedio-Acción (SCRA)

Esta metodología es aplicada por las empresas con la finalidad de solventar cuestiones en el ámbito de la calidad; su adaptación permite que pueda ser utilizada para el análisis de los hechos que permitan detectar las causas de un accidente laboral, en su contra está que solo puede ser usada en siniestros que no ofrezcan una gran complejidad.

A diferencia de los métodos enunciados en puntos anteriores, en los que la investigación normalmente se realiza por el Técnico Prevencionista, este se efectúa en un grupo, nombrado “ad hoc”. A continuación se describen los cuatro pasos de la metodología:

- SINTOMA: Se refiere al accidente o incidente ocurrido, aquí debemos contestar a las preguntas ¿qué?, ¿quién?, ¿dónde?, ¿cuándo? y ¿cómo?
- CAUSA: Se basa en el análisis de las causas que han provocado el accidente o incidente, se utiliza la interrogación ¿por qué?, reiterándose hasta cinco veces, hasta encontrar el origen del siniestro.
- REMEDIO: Se realiza la propuesta de posibles soluciones.
- ACCION: Llegados a este punto se tienen que concretar las propuestas en actuaciones para elaborar un plan de actuación.

### 3.2.4. Método del diagrama de Ishikawa

Creado por Kaoru Ishikawa<sup>9</sup>, es conocido por otros nombres, tales como “Diagrama de espina de pescado”, “Diagrama de causa efecto”, “Diagrama de Grandal” o “Diagrama causal”. Es un método basado en el análisis de las causas y se utiliza para resolver problemas complejos en relación con la calidad en las empresas. A pesar de ello, puede extrapolarse para el análisis de los accidentes laborales, pero debido a su complejidad será más adecuado su uso en la investigación de accidentes graves, muy graves o mortales, en los que no se conozcan las causas que los provocaron en primera instancia.

## 4. COMUNICACIÓN DE LOS ACCIDENTES

### 4.1. COMPETENCIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 9 de la LPRL, incardina a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales y su letra d), le obliga a informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurren dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquella lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales. A simple vista surge la pregunta sobre la jurisdicción y competencia de la ITSS en los Centros y Establecimientos militares.

9 Vid: Kondo, Yoshio (julio de 1994). «Kaoru Ishikawa: What He thought and Achieved, A Basis for Further Research». *Quality Management Journal* 1 (4): pag 86–91.

Para su resolución recurrimos a la ORDEN PRE/2457/2003<sup>10</sup>, que en su Instrucción primera dispone el ámbito funcional de actuación de la ITSS en Centros, Bases o Establecimientos militares, limitándose esta a las empresas que mediante contrato de suministro, concesión o de cualquier otra clase estén dedicadas, total o parcialmente, a la producción de material o a la realización de obras o ejecución de servicios para la Administración Militar, y comprenderá la vigilancia del cumplimiento de las normas que afectan a las materias descritas en el artículo 2.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, siendo estas, entre otras, las de prevención de riesgos laborales. En el último párrafo del artículo citado expresa que en los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas, así como los Centros de trabajo y Establecimientos militares dependientes de la Administración Militar, quedarán exceptuados del ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, por lo tanto, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma.

Queda aclarado que la competencia de la ITSS está limitada en Centros y Establecimientos Militares y no afecta al personal militar, ya que estos se rigen por su normativa específica, que para el tema que se trata, quedaba reflejado en los cometidos asignados a los diferentes órganos que componen su estructura de prevención de riesgos laborales.

#### 4.2. PLAZOS DE COMUNICACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LOS ACCIDENTES PROFESIONALES

Dependiendo de la clasificación del accidente, los plazos de su comunicación a las autoridades preceptivas de su recepción podrán variar en función de la normativa de las distintas Administraciones. En el caso de la Administración Militar se regirán por su normativa específica y, analizada la información disponible, se desprende que los plazos y autoridades de recepción variarán según su gravedad, oscilando desde el carácter “urgente” en horas hasta el “rutinario” en días.

Además de lo anterior, esta comunicación deberá llegar a los órganos encargados de realizar la investigación. Recordemos que para el Cuerpo de la Guardia Civil se designaba al Servicio de Prevención y para las Fuerzas Armadas a los respectivos órganos de su estructura en prevención de riesgos laborales.

No existe un plazo obligado para la finalización de la investigación, pero es preciso tener en cuenta que la finalidad que se persigue es, a partir de conocer los hechos sucedidos, deducir las causas que los han producido, para adoptar las medidas preventivas necesarias que nos permitan eliminar las causas que los provocaron a fin de evitar su repetición, por lo que demorar sin justificación provocaría el efecto contrario al perseguido.

---

10 Vid: ORDEN PRE/2457/2003, de 29 de agosto, por la que se aprueba la Instrucción sobre ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares.

### 4.3. PROCEDIMIENTOS OFICIALES DE COMUNICACIÓN DE LOS ACCIDENTES PROFESIONALES

Actualmente, a nivel Empresa y Administración General del Estado, existe un procedimiento oficial informático basado en un sistema global de comunicaciones para la notificación y el tratamiento de los accidentes de trabajo denominado Delt@<sup>11</sup>. En contraposición conviene aclarar que no acoge a todo el personal, pues según se desprende de la Guía de cumplimentación del parte de accidente de trabajo (PAT) del programa Delt@, publicada por la Secretaría General Técnica/Subdirección General de Estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, expone *“No se deben registrar a través del Sistema Delt@ los accidentes de trabajo sufridos por trabajadores cuyas contingencias profesionales no estén cubiertas por la Seguridad Social. Se estará a lo que disponga la normativa específica de la modalidad de seguro que cubra el accidente de trabajo”*. En nuestro caso el personal militar perteneciente al Cuerpo de la Guardia Civil y a las Fuerzas Armadas no está sujeto al Régimen General de la Seguridad Social y por ende no está obligado a la legislación/normativa del Régimen General de la Seguridad Social, por pertenecer al Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas<sup>12</sup>. Siendo atendidas y cubiertas sus contingencias por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), especificado así en su artículo 8. *“Los asegurados y, en su caso, los familiares o asimilados a su cargo quedan concretamente protegidos, de acuerdo con lo previsto en esta Ley, en las siguientes contingencias: a) Necesidad de asistencia sanitaria. b) Incapacidad temporal, derivada bien de enfermedad común o profesional, bien de accidente común o en acto de servicio, o como consecuencia de él. c) Inutilidad para el servicio, en los mismos supuestos anteriores. d) Cargas familiares.”*. Desprendiéndose la no obligatoriedad en la utilización de dicho procedimiento de comunicación.

Para la comunicación de siniestros del personal militar, se utilizan dos vías: en el caso del Cuerpo de la Guardia Civil, se usa el procedimiento interno de comunicación orgánica (partes, informes, escritos, etc.). Siendo este procedimiento común en los siniestros acaecidos al personal militar perteneciente a las Fuerzas Armadas, pero además de este, y con una finalidad estadística, a partir del año 2009 se creó, por orden de la Subsecretaría de Defensa, el programa de recogida de información sobre la siniestralidad del personal de las Fuerzas Armadas (PRISFAS)<sup>13</sup>, si bien este programa no recoge solo los accidentes profesionales, sino que abarca a todos los sufridos por este personal, tales como accidente con armas, paracaidista, vehículo, buque, aeronave, agresión, presunto suicidio, tentativa, enfermedad, muerte natural, etc.

11 Vid: Orden Ministerial de Trabajo y Seguridad Social de 16 de diciembre de 1987, por la que se dan instrucciones para la cumplimentación y tramitación de los modelos de notificación de accidentes de trabajo. En esta Orden se recoge el procedimiento administrativo que regula la notificación a través del parte de accidente de trabajo. Orden Ministerial TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico. Resolución de 26 de noviembre de 2002, de la Subsecretaría [de Trabajo y Asuntos Sociales], por la que se regula la utilización del Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (Delt@) que posibilita la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo aprobados por la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre.

12 Vid: Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

13 Resolución 430/08728/2009, de 2 de junio de 2009, de la Subsecretaría de Defensa, el programa de recogida de información sobre la siniestralidad del personal de las Fuerzas Armadas (PRISFAS), (BOD nº 114, de fecha 15.06.2009).

## 5. CONCLUSIONES

Desde la asunción de las obligaciones contenidas en la LPRL, el Cuerpo de la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas están obligados a la gestión y control de los accidentes e incidentes, ocurridos al personal militar durante el desempeño de las actividades que no estén excluidas por su particularidades, tanto si se producen daños personales o materiales, como si no llegan a producirse. Estas obligaciones se traducen expresamente en su investigación y registro por parte de las Jefaturas de los respectivos Centros y Establecimientos militares.

Independientemente de lo anterior, esta obligación no se ha suscitado por la publicación e inclusión en la legislación preventiva del Cuerpo y de la Institución militar, sino por el contrario, podemos afirmar, que la ética y el comportamiento del que ejerce el Mando en la profesión militar se ha regido por la preocupación constante de velar por la seguridad de sus subordinados y por ende no exponerlos a aquellos riesgos que no sean necesarios. Por ello la obligación de investigar los accidentes, incidentes y enfermedades profesionales más que una mera obligación de cumplimiento legislativo obedece al más claro razonamiento de la utilización de los procedimientos que permitan aumentar la seguridad y salud del personal militar.

Se observa que a partir de la acepción expresada en la LPRL sobre el término accidente laboral, esta denominación varía dependiendo de la legislación y/o normativa consultada, terminología como accidente profesional, accidente de trabajo, contingencia profesional y acto de servicio, pueden provocar dudas sobre su relación o sinonimia. Una clara exposición de los hechos acaecidos del siniestro, aportará evidencias que indique su relación previa a la incoación de la investigación.

Por último, de los distintos métodos enunciados, utilizados en la investigación de los accidentes e incidentes en el terreno de la prevención de riesgos laborales, destacamos el método de análisis de la cadena causal y el método de árbol de causas, decantándonos por este último por considerar sus características esenciales que permiten utilizarlo de forma sencilla, formativo y accesible. Esta elección se justifica por considerar que ambos métodos fueron creados expresamente para la investigación que nos trata y, aunque los restantes métodos pueden aplicarse a dicha investigación, es patente que su campo de actuación se dirige al análisis de cuestiones sobre la calidad.

## ABREVIATURAS

AJEMA	Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada
CEE	Comunidad Económica Europea
CGC	Cuerpo de la Guardia Civil
Delt@	Declaración electrónica de accidentes de trabajo
FAS	Fuerzas Armadas
FTA	Fault Tree Analysis (Análisis árbol de fallos)
HAZOP	HAZard and OPerability Studies (Estudios de riesgos y operatividad)
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
JEMA	Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire
JEME	Jefe de Estado Mayor del Ejército
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995)
OPRL	Oficina de Prevención de Riesgos Laborales
NTP	Norma Técnica Preventiva
PRISFAS	Programa de recogida de información sobre la siniestralidad del personal de las Fuerzas Armadas
UCO	Unidad, Centro u Organismo
SCRA	Síntoma, Causa, Remedio, Acción
SECPAR	Sección de Prevención de la Armada

## BIBLIOGRAFÍA

Azcúenaga Linaza, L. M. (2009). Manual práctico para la investigación de accidentes e incidentes laborales (3ª ed.). Madrid: Fundación Confemetal.

Bestratén, M. (2001) INSHT NTP 592: La gestión integral de los accidentes de trabajo (I): tratamiento documental e investigación de accidentes.

Castejón, E., & Crespan, X. (2007). Accidentes de trabajo: [casi] todos los porqués. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 25, núm. 1.

Directiva 02/2011, del JEME de Prevención de Riesgos Laborales en el Ejército de Tierra. Fuerzas Armadas españolas. Madrid, 18 de febrero de 2011.

Directiva 11/2011, del JEMA de Prevención de Riesgos Laborales en el Ejército del Aire. Fuerzas Armadas españolas. Madrid, 20 de febrero de 2011.

Fraile, A. (2011) INSHT NTP 924 Causas de accidentes: clasificación y codificación.

Fraile, A. (2015) INSHT NTP 1046 Investigación de accidentes: recogida de testimonios.

Germain, G.L., Clark, M. D., (2007) American Society of Safety Engineers, A Tribute to Frank E. Bird Jr. 1921-2007.

Guía Procedimental para la Investigación de los Accidentes de Trabajo. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Hernández-Lavín, J. B. (2011). Investigación de accidentes y análisis de fallas de barreras preventivas; Accident's investigation and preventive barriers flaws analysis. Ingeniería Energética, 28(1)

Instrucción 1/2013, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se dictan normas sobre la determinación y el control de las bajas temporales para el servicio del Personal Militar. BOD núm. 11. Madrid, 16 de enero de 2013.

Instrucción número 1/2013, de la Dirección General de la Guardia Civil, para regular las previsiones del Real Decreto-Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, respecto a la situación de incapacidad temporal del personal de la Guardia Civil. BOGC núm. 16. Madrid, 16 de abril de 2013.

Instrucción permanente de Logística 01/2010, del AJEMA de Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad Operativa en la Armada. Fuerzas Armadas españolas. Madrid, 17 de marzo de 2010.

Kondo, Y. (1994) Kaoru Ishikawa: What He thought and Achieved, A Basis for Further Research». *Quality Management Journal* 1 (4): pag 86–91.

Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado español núm. 254. Madrid, 23 de octubre de 2007.

Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado español núm. 180. Madrid, 28 de julio de 2011.

Ley Orgánica 11/2011, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado español núm. 184. Madrid, 2 de agosto de 2011.

Ley Orgánica 14/2015, del Código Penal Militar. Boletín Oficial del Estado español núm. 247. Madrid, 15 de octubre de 2015.

Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales. Boletín Oficial del Estado español núm. 269. Madrid, 10 de noviembre de 1995.

Ley 31/2006, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. Boletín Oficial del Estado español núm. 250. Madrid, 19 de octubre de 2006.

Ley 39/2007, de la carrera militar. Boletín Oficial del Estado español núm. 278. Madrid, 20 de noviembre de 2007.

Ley 29/2014, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado español núm. 289. Madrid, 29 de noviembre de 2014.

Orden de 16 de diciembre de 1987, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo y se dan instrucciones para su cumplimentación y tramitación. Boletín Oficial del Estado español núm. 311. Madrid, 29 diciembre de 1987.

ORDEN DEF/3573/2008, por la que se establece la estructura de los servicios de prevención de riesgos laborales en el Ministerio de Defensa. Boletín Oficial del Estado español núm. 297. Madrid, 10 de diciembre de 2008.

Orden INT/724/2006, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado español núm. 64. Madrid, 16 de marzo de 2006.

Orden PRE/2457/2003, por la que se aprueba la Instrucción sobre ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares. Boletín Oficial del Estado español núm. 216. Madrid, 9 de septiembre de 2003.

Orden TAS/2926/2002, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico. Boletín Oficial del Estado español núm. 279. Madrid, 21 noviembre 2002.

Piqué, T. (1991) INSHT NTP 274 Investigación de accidentes: árbol de causas.

Piqué, T. (1997) INSHT NTP 442 Investigación de accidentes-incidentes.

Real Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado español núm. 142. Madrid, 14 de junio de 2000.

Real Decreto 138/2000, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado español núm. 40. Madrid, 16 de febrero de 2000.

Real Decreto 179/2005, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado español núm. 49. Madrid, 26 de febrero de 2005.

Real Decreto 1299/2006, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Boletín Oficial del Estado español núm. 302. Madrid, 19 de diciembre de 2006.

Real Decreto 1150/2015, por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Boletín Oficial del Estado español núm. 303. Madrid, 19 de diciembre de 2015.

Real Decreto 1755/2007, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa. Boletín Oficial del Estado español núm. 16. Madrid, 18 de enero de 2008.

Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado español núm. 33. Madrid, 7 de febrero de 2009.

Real Decreto 1437/2010, por el que se declara de aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del Estado español núm. 269. Madrid, 6 de noviembre de 2010.

Real Decreto 640/2011, por el que se modifica el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del Personal Militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa. Boletín Oficial del Estado español núm. 129. Madrid, 31 de mayo de 2011.

Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado español núm. 261. Madrid, de 31 de octubre de 2015.

Resolución, de la Subsecretaría, por la que se regula la utilización del Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (Delt@) que posibilita la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo, aprobados por la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre. Boletín Oficial del Estado español núm. 303. Madrid, 19 diciembre 2002.

Resolución 430/08728/2009, de la Subsecretaria de Defensa, el programa de recogida de información sobre la siniestralidad del personal de las Fuerzas Armadas (PRIS-FAS). BOD núm. 114. Madrid, 15 de junio de 2009.

Rodríguez de Prada, A. (2003). Investigación de accidentes por el método del árbol de causas (2ª ed.). Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) Unión Europea, de 12 de enero de 2006, "Incumplimiento de Estado – Política social – Protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores – Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas Armadas y Policía – Inclusión".

Fecha de recepción: 06/02/2017. Fecha de aceptación: 30/06/2017

# USOS HOSTILES DE SISTEMAS ROBÓTICOS Y AUTÓNOMOS POR ACTORES NO ESTATALES

EVA MARTÍN IBÁÑEZ

DOCTORA EN CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

## RESUMEN

Los sistemas robóticos y autónomos (RAS) hacen más fácil, más seguro y más barato que personas no expertas realicen labores de vigilancia y adopten nuevas tácticas y armas. Los usos hostiles de esos sistemas están protagonizados por una amplia variedad de actores, tanto colectivos como individuales, con motivaciones muy diversas. En la última década, se han reducido las barreras de entrada para acceder a sistemas no tripulados debido a la creciente oferta comercialmente disponible. Cuando las condiciones son adecuadas, el empleo de sistemas robóticos y autónomos puede ser factible para cualquier actor no estatal.

*Palabras clave:* robótica, sistemas robóticos y autónomos, sistemas no tripulados, drones, actores no estatales

## ABSTRACT

Robotic and Autonomous Systems (RAS) make it easier, safer and less expensive for non-experts to carry out surveillance tasks and to embrace new tactics and arms. A wide range of non-state actors (groups and individuals), with different motivations, resort to hostile uses of those systems. In the last decade, barriers to entry unmanned systems had lowered, due to the growing commercially available offer. Under the right conditions, any non-state actor can make use of robotic and autonomous systems.

*Keywords:* robotics, robotic and autonomous systems, unmanned systems, drones, non-state actors

## 1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas robóticos y autónomos (RAS) ponen en manos de todo tipo de grupos e individuos capacidades que antes estaban reservadas a las fuerzas armadas. Hacen más fácil, más seguro y más barato que personas no expertas realicen labores de vigilancia y adopten nuevas tácticas y armas, incluyendo las de destrucción masiva.

Los primeros casos de usos hostiles de sistemas no tripulados datan de hace más de veinte años, aunque su empleo se ha acentuado en la última década. Dichos usos suceden en todos los dominios: aire, mar y tierra. Sin embargo, los aéreos son los más utilizados, por la mayor cantidad y variedad de modelos disponibles comercialmente y porque ofrecen mayores prestaciones que sus homólogos terrestres y marítimos.

Del análisis de los casos documentados, se deducen las capacidades ya alcanzadas por los actores no estatales en el uso de sistemas no tripulados: inteligencia,

vigilancia y reconocimiento (ISR); mensajería; propaganda; armado (artefactos explosivos improvisados (IED), armas biológicas, químicas y radiológicas, cohetes, misiles y armas de fuego); tráfico de mercancías ilegales e ilícitas; transporte (logística y aprovisionamiento); e inteligencia electrónica. Según esos actores adquieran experiencia, se prevén usos novedosos y técnicamente avanzados.

Las páginas siguientes están dedicadas a definir varios conceptos clave: robots, sistemas no tripulados, sistemas robóticos y autónomos y actores no estatales. A continuación se indaga en por qué estos sistemas son atractivos para los actores maliciosos, seguido de los motivos de preocupación que suscitan.

Posteriormente, se analiza el uso de sistemas robóticos y autónomos por parte de actores no estatales como una práctica de ingeniería compleja. Asimismo, se muestra que los usos hostiles de sistemas robóticos y autónomos se pueden producir en todos los dominios. Después, el apartado sobre posibles desarrollos futuros recoge las tendencias potenciales y, por último, están las conclusiones.

## 2. DEFINICIONES PRELIMINARES

Antes de iniciar el análisis, incluimos las definiciones de varios conceptos: robots, sistemas no tripulados, sistemas robóticos y autónomos (RAS), y actores no estatales.

Un robot es una máquina alimentada capaz de ejecutar una serie de acciones mediante control humano directo, control por ordenador o una combinación de ambos. Comprende un sistema de plataforma, un software y una fuente de energía (US Army, 2016, p. 21).

En defensa y seguridad es habitual el uso del término sistema no tripulado (*unmanned system*), que es una plataforma aérea, terrestre, de superficie, bajo superficie o espacial que no tiene un operador humano físicamente a bordo (US Army, 2016, p. 22).

A menudo la palabra drones se utiliza indistintamente con sistemas no tripulados. Además, suele ser frecuente el uso de siglas. Para referirse a los sistemas aéreos no tripulados, son comunes UAS (*Unmanned Aerial System*) y REPAS (*Remotely Piloted Aircraft System*). Los terrestres son conocidos como UGS (*Unmanned Ground System*), y los marítimos como UMS (*Unmanned Maritime System*) en general, o también por USS (*Unmanned Surface System*) para los marítimos de superficie y por UUS (*Unmanned Underwater System*) para los submarinos. Para aludir a todos estos sistemas no tripulados también se emplea UxS o simplemente US (*Unmanned Systems*).

La tendencia actual es prescindir del calificativo no tripulado. Uno de los motivos es que induce a confusión, porque, a pesar de la ausencia de un operador a bordo, esos sistemas no están exentos de la intervención de seres humanos, especialmente de personal de apoyo. Por ejemplo, para operar un solo Predator como patrulla aérea de combate durante veinticuatro horas hace falta una plantilla de 168 personas, y un Reaper requiere 171 personas (Cockburn, 2015, p. 146, 179).

Los sistemas robóticos y autónomos o RAS (*Robotic and Autonomous Systems*) son aquellos que tienen un elemento robótico, un elemento autónomo o, frecuentemente, ambos (US Army, 2016, p. 21). Es un término que está ganando difusión en el ámbito de la defensa y la seguridad y que empieza a sustituir al de sistemas no tripulados.

Un actor no estatal es cualquier entidad que no es un Estado según el Derecho Internacional. En sentido amplio, la tipología comprende organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales y grupos tales como grupos rebeldes, organizaciones terroristas, grupos religiosos, organizaciones de la sociedad civil, empresas e incluso individuos (Kyriakopoulos, 2016, p. 52). En unos contextos, el término puede referirse a grupos sociales civiles benignos que promueven los derechos humanos. En otros, puede aludir a grupos incívicos que recurren a la violencia e incluso adquieren armas de destrucción masiva. Todos ellos tienen el potencial tanto de violar como de fomentar los derechos humanos (Clapham, 2016, pp. 1-2).

Los actores no estatales violentos son aquellos grupos armados no estatales que recurren a la violencia organizada como herramienta para conseguir sus objetivos. No son inherentemente buenos o malos, ni están inherentemente opuestos al Estado. Algunos, como las compañías militares privadas y los actores de contra-oposición, a menudo se encuentran en el mismo bando del conflicto que el Estado. Por ese motivo, conviene estudiarlos como un todo, en lugar de centrarse solo en aquellos que aplican tipos específicos de violencia, como el terrorismo y las insurgencias (Gartenstein-Ross, 2014, p. 48).

El término actores no estatales violentos requiere una urgente clasificación. Demasiado a menudo se identifica a los actores no estatales violentos con grupos “terroristas”, pero eso simplifica en exceso su función (Gartenstein-Ross & Zenn, 2017).

Para categorizar a los actores no estatales violentos más relevantes en la actualidad, Gartenstein-Ross y Zenn (2017) proponen una clasificación articulada según su relación con el Estado, como muestra la Tabla 1.

<b>Terrorismo e insurgencias</b> Terroristas. Insurgentes. Insurgentes plus.	<b>Criminalidad</b> Traficantes. Bandas. Cáteles.	<b>Ciber</b> Actores no estatales que solo operan en el ciberespacio	<b>Grupos de interés</b> Grupos de autoprotección. Señores de la guerra. Agentes de poder local	<b>Status quo</b> Actores de contra-oposición. Actores no estatales patrocinados por Estados. Compañías militares privadas. Mercenarios
---------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 1. Tipología de actores no estatales violentos. Fuente: Adaptado a partir de Gartenstein-Ross & Zenn, 2017.

La posición, de izquierda a derecha, refleja el grado de cercanía del actor no estatal violento con el Estado, con espectros de colores que van desde el rojo (más lejano al Estado) al azul (más cercano), pasando por el naranja, el amarillo y el verde.

- Terrorismo e insurgencias

El espectro rojo engloba a aquellos actores que buscan derrocar, debilitar o conseguir concesiones de los actores estatales. La mayoría de los terroristas pretenden provocar una reacción exagerada del Estado contra la comunidad que dicen representar. Por su parte, las insurgencias desean ganar el control de un territorio. La categoría de

insurgencia plus se refiere a aquellos actores que presentan cualidades similares a los Estados, por ejemplo, Daesh. El cambio más notable en la dinámica de este tipo es el creciente uso innovador de los medios sociales de Internet, que les permite conseguir un alcance transnacional rápidamente (Gartenstein-Ross & Zenn, 2017).

- Criminalidad

El espectro naranja incluye traficantes, bandas y cárteles. Suelen operar contra la ley del Estado, pero, a diferencia de terroristas e insurgentes, generalmente no suelen buscar una guerra con el Estado, dado que su principal motivación es económica. Las bandas despiertan preocupación en el hemisferio occidental, porque causan patrones de inmigración irregular (Gartenstein-Ross & Zenn, 2017).

- Ciber

El espectro amarillo está compuesto por actores no estatales violentos que solo operan en el ciberespacio. Pueden considerarse violentos porque amenazan con la violencia; actos como desvelar información personal sin consentimiento (*doxing*) pueden entrar en esa definición (Gartenstein-Ross & Zenn, 2017).

- Grupos de interés

Los actores dentro del espectro verde (grupos de auto-protección, señores de la guerra, y agentes de poder local) suelen mantener unas relaciones neutrales e incluso positivas con los Estados. Los grupos insurgentes y terroristas pueden representar una mayor amenaza para los actores de este tipo que para el Estado (Gartenstein-Ross & Zenn, 2017).

- Status quo

El espectro azul engloba a aquellos actores que tienden a alinearse explícitamente con el Estado contra otros actores no estatales violentos. Incluye los de contra-oposición<sup>1</sup>, los patrocinados por Estados, las compañías militares privadas, y los mercenarios (Gartenstein-Ross & Zenn, 2017).

Las actividades de los actores no estatales armados son uno de los principales riesgos para la paz y la estabilidad mundiales. “Vigilantes, grupos sectarios, empresas privadas de seguridad, bandas criminales, milicias, guerrilleros o insurgentes” son “un tema recurrente” en los “asuntos de seguridad internacional” (Laborie, 2015, p. 41).

### 3. EL ATRACTIVO DE LOS SISTEMAS ROBÓTICOS Y AUTÓNOMOS

El interés de los terroristas por los drones no es un fenómeno nuevo; se remonta a más de veinte años<sup>2</sup>. Sin embargo, su uso se ha hecho más frecuente en la última

1 Los actores de contra-oposición suelen surgir en un conflicto concreto, y suelen estar organizados teniendo en cuenta un adversario específico, pero no forman parte del ejército estatal (Gartenstein-Ross, 2014, p. 51),

2 El primer caso conocido que expresa el interés de un grupo terrorista en los drones ocurrió entre finales de 1993 y principios de 1994 en Japón e involucra a la secta apocalíptica Aum Shinrikyo, responsable del atentado con gas sarín de 1995 en el metro de Tokio. La organización estuvo experimentando con un par de helicópteros teledirigidos como los de fumigar cosechas, que se estrellaron durante las pruebas (Rassler, 2016, pp. 13-14).

década, sobre todo el de las variantes de drones comercialmente disponibles, que cada vez son más populares, sofisticados y accesibles. De todos modos, aunque muchos grupos e individuos han mostrado inclinación hacia estos sistemas no tripulados, muy pocos han tenido éxito a la hora de desplegarlos. Su impacto todavía es muy limitado (Rassler, 2016, pp. IV-V).

Las ideologías de los actores no estatales interesados en utilizar drones son diversas. Aunque gran parte de los casos registrados están inspirados por concepciones radicales islamistas, también hay entidades motivadas por ideologías apocalípticas, irrederentistas o de extrema derecha (Rassler, 2016, p. V).

Los sistemas robóticos y autónomos resultan atractivos para los actores no estatales (colectivos e individuales) por los beneficios que otorgan. Ofrecen capacidades que pueden aumentar significativamente el impacto de un ataque y las probabilidades de éxito. La Tabla 2 resume esos beneficios.

- Permiten actuar contra objetivos lejanos manteniéndose a distancia, incluso desde fuera de las fronteras o desde el mar.
- Costes de adquisición relativamente bajos y facilidad de transporte.
- Múltiples aplicaciones y diversidad de cargas (sensores y ofensivas).
- Eficaces herramientas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR).
- Mayor intimidad y cercanía al objetivo para ataques de precisión.
- Gran flexibilidad en ataques indirectos adicionales (para sembrar el caos y para redirigir personas hacia o fuera de un lugar específico).
- Merodeo sobre el objetivo durante largos periodos de tiempo.
- En algunos sistemas, cuando el operador humano queda comprometido, es posible pasar a un modo de ataque completamente autónomo.
- Disminuir el riesgo de captura del operador (según el método de control del robot).
- Reducir el coste de los ataques (accesibles a actores individuales y grupos pequeños).
- Circunvalar las defensas del perímetro desafiando la seguridad física.
- Orquestrar múltiples ataques simultáneos para aumentar el efecto de las operaciones.
- Campañas prolongadas de ataque con efectos sostenidos que erosionen la confianza y causen interrupciones y perturbaciones.
- El propio robot como arma (similar a terrorista suicida o artefacto explosivo improvisado).
- Dispersar armas no convencionales (nucleares, biológicas, químicas y radiológicas).
- Ciertos sistemas pueden realizar ataques coordinados en enjambre, capaces de arrollar las defensas.
- Defensa contra ataques de otros drones de fuerzas adversarias.
- Transporte de materiales (logística y abastecimiento).
- Tráfico de mercancías ilegales e ilícitas.
- Alto valor simbólico de los drones (ganar prestigio).
- Mensajería y comunicaciones estratégicas (mensajes y documentos).
- Medios para documentar y publicitar el potencial de dañar y asesinar (propaganda).
- Interceptar o interferir comunicaciones electrónicas.
- Recopilar datos explotables en operaciones de guerra psicológica.
- Fórmulas de perturbación (acoso, protesta o vandalismo).

*Tabla 2. Beneficios de los sistemas no tripulados para los actores no estatales. Fuente: Elaboración propia.*

Los sistemas no tripulados comercialmente disponibles en la actualidad presentan una serie de especificaciones relevantes que afectan a sus posibles usos hostiles y criminales, que están reseñadas en la Tabla 3.

<b>Vehículos aéreos no tripulados (UAV)</b>	
Carga	La mayoría de los UAV comerciales puede cargar un cardán, una cámara y una batería. Aquellos con mayor capacidad pueden transportar otros dispositivos de captura de imágenes como un LiDAR o una cámara infrarroja.
Alcance	Los modelos comerciales suelen estar limitados por la transmisión de señales, la distancia de retransmisión de imágenes y la autonomía de la batería. Así, el piloto debe estar cerca.
Resistencia	La habilidad de operar en condiciones meteorológicas adversas, como viento fuerte, lluvia o nieve, está reservada a pocos modelos de precio elevado. Los usuarios pueden mejorar la resistencia, pero a costa de añadir peso, lo que reduce el tiempo de vuelo y lastra la carga, salvo que se aumente la potencia o el número de rotores.
Imágenes	Son comunes las cámaras de alta resolución, capaces de tomar fotos y videos. El uso de un cardán posibilita el giro electrónico de la cámara. También se pueden instalar cámaras infrarrojas y LiDAR.
Pilotaje automático	Muchos drones comerciales permiten programar una ruta de vuelo mediante coordenadas GPS. Los más modernos incluyen funciones de autopilotaje y de seguimiento del operador.
<b>Vehículos marítimos no tripulados (UMV)</b>	
Carga	La capacidad de carga se ve afectada por el espacio interior y la flotabilidad. Una carga que supere el peso de flotabilidad hará que el UMV se hunda en proporción a la varianza de peso. Cualquier espacio libre en la cámara de carga de un UMV submarino se puede llenar con espuma flotable para aumentar el peso de la carga potencial. Los modelos de baja gama pueden carecer de capacidad de carga.
Alcance	El alcance de los UMV no está determinado por el rango de control, si es capaz de comunicarse por satélite o por GPS. Entonces, los factores determinantes son la capacidad del combustible (generalmente baterías eléctricas) y la velocidad óptima. Sin GPS, el UMV suele estar limitado por el alcance del controlador Wi-Fi (unos 300 m) o por la conexión por cable físico con el piloto (generalmente menos de 100 m).
Imágenes	Los dispositivos de imágenes suelen estar instalados en la cámara de carga. Pueden ser instrumentos científicos para medir la presión o la calidad del agua, sonar y dispositivos visuales. Eso posibilita la vigilancia y el reconocimiento.
Velocidad	La velocidad depende de la potencia del motor y de la forma y el peso de la nave. Es dave en los UMV de superficie, que suelen alcanzar velocidades de hasta 50 km/h. En cambio, los submarinos no tripulados son mucho más lentos (entre 5 y 10 km/h).
Profundidad	El casco de un UMV determina la profundidad. Aquellos con cascos hechos de metales resistentes, como el titanio, pueden descender a mayores profundidades que los de plástico o metales baratos. La profundidad no afecta en las misiones contra objetivos sobre la superficie del agua, pero ciertos objetivos de infraestructuras críticas están a grandes profundidades, como oleoductos, plataformas petrolíferas y cables de comunicaciones.
<b>Vehículos terrestres no tripulados (UGV)</b>	
Carga	La capacidad de carga de los UGV varía mucho. Como sucede con la mayoría de los vehículos no tripulados, mayor velocidad y movilidad implican cargas menores.
Alcance	La mayoría de los UGV controlados a distancia tiene un alcance limitado, pero los modelos de alta gama se pueden configurar para misiones específicas. El alcance que un operador hostil puede necesitar depende del nivel de riesgo al que quiera exponerse. En la práctica, el alcance efectivo también está en función del tipo del terreno que el vehículo tengan que recorrer.
Imágenes	Los UGV pequeños proporcionan información situacional limitada a los operadores, comparados con los UAV. Sin sistemas de telemetría, la navegación basada solo en la retransmisión de vídeo reduce mucho la efectividad. Aquellos UGV equipados con sensores ambientales avanzados, como cámaras térmicas o sensores químico-biológicos, ofrecen a los operadores una mayor comprensión del terreno.
Movilidad y velocidad	Los UGV pueden desplazarse por diversos terrenos en varios modos y configuraciones. La capacidad de moverse por todos los terrenos (colinas, obstáculos, áreas semiacuáticas y superficies irregulares) influye en su velocidad. A mayor capacidad de adaptarse a diversos terrenos, menor velocidad.

Tabla 3. Especificaciones relevantes que afectan a las operaciones de los sistemas no tripulados hostiles actuales. Fuente: Elaboración propia a partir de Open Briefing, 2016, p. 5-9.

El mercado de los vehículos aéreos no tripulados (UAV) ha crecido significativamente en los últimos cinco años. Es evidente el liderazgo del sector comercial. Los

UAV comercialmente disponibles se venden en tres modalidades: listos para volar, con el transmisor personalizable, y con la posibilidad de personalizar el transmisor, el receptor, la batería y el cargador. Los modelos más comunes son los multicoptores con 4, 6 u 8 hélices. Los usuarios que buscan aumentar la capacidad de carga, el tiempo de vuelo y el alcance de los UAV es más probable que construyan drones personalizados a partir de componentes, lo que requiere conocimientos técnicos básicos (Open Briefing, 2016, p. 4-5).

Los vehículos marítimos no tripulados (UMV) engloban dos clases: submarinos y de superficie. Los más comunes son los submarinos, cuyas principales aplicaciones comerciales son la investigación marina y las actividades petrolíferas y gasísticas. Varios factores afectan a las operaciones de los UMV. Generalmente, los modelos de mayor precio tienen mayor capacidad de carga, más tecnologías de imagen, mayor alcance y mayor profundidad. El alcance y la profundidad de inmersión son las características operativas más importantes para los vehículos no tripulados submarinos. Por su parte, los de superficie dependen de la velocidad, la capacidad de carga y el alcance (Open Briefing, 2016, p. 8).

Los vehículos terrestres no tripulados (UGV) están disponibles desde hace varias décadas. El ejemplo más simple son los coches teledirigidos. En el otro extremo están los vehículos autónomos comerciales y la robótica militar avanzada actualmente en desarrollo. Existen dos categorías de UGV. En primer lugar, los vehículos controlados a distancia por humanos, que los conducen a distancia. La otras son los vehículos autónomos que conducen por sí mismos usando algoritmos, entradas de sensores y coordenadas GPS prefijadas. Solamente unas pocas especificaciones son comunes a todas las clases de vehículos terrestres no tripulado. La diversidad de tecnologías hace que sea complicado precisar los atributos operativos de los UGV (Open Briefing, 2016, p. 6-7).

Los sistemas robóticos y autónomos constituyen una tecnología de uso dual. Los destinados al mercado civil también se utilizan para fines menos benignos, como husmear, acosar, traficar con drogas y hacer contrabando en las prisiones. Aunque todavía existe un gran desfase entre las capacidades de los vehículos no tripulados militares y los civiles, los modelos comercialmente disponibles proporcionan a individuos, compañías y grupos hostiles capacidades que previamente solo estaban disponibles para el ejército (Open Briefing, 2016, p. 2, 3).

La Tabla 4 apunta los principales métodos que los actores no estatales pueden emplear para hacerse con un sistema robótico y autónomo que aporte capacidades asimétricas.

- Adquirir robots militares o policiales (comprándolos en el mercado negro, recibéndolos de un Estado patrocinador o robándolos).
- Modificar robots comercialmente disponibles, obtenidos legal o ilegalmente (incluso al alcance de individuos particulares).
- Construir robots (por ingeniería inversa, mediante espionaje industrial o usando hardware y software comercialmente disponible en todo o en parte).
- Hackear un robot (por ejemplo, interceptando las comunicaciones o inyectando datos falsos) para interrumpir la misión, estrellarlo contra un objetivo o capturarlo con el fin de permutarlo, estudiarlo o incorporarlo al arsenal.

Tabla 4. Principales métodos de conseguir un robot que proporcione capacidades asimétricas. Fuente: Elaboración propia.

#### 4. MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

Los vehículos no tripulados son un recurso clave de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR) para las organizaciones de defensa de los países desarrollados. Sin embargo, las barreras de entrada para fabricar sistemas no tripulados se han reducido, y grupos terroristas y organizaciones criminales son capaces de crear robots sofisticados usando componentes comerciales salidos de las estanterías. Con el fuerte crecimiento de los sistemas no tripulados en el aire, en el agua y bajo el agua, aumenta la amenaza de malos usos de esta tecnología (Patterson y Patterson, 2010, p. 1).

Según el uso de drones y otras tecnologías robóticas se haga más común, se espera que se difundan entre todos los miembros de la sociedad, tanto para lo bueno como para lo malo (Goodman, 2015, p. 291).

El último informe sobre riesgos globales del Foro Económico Mundial incluye la innovación tecnológica entre los cinco factores que exacerban los riesgos geopolíticos. En concreto, la innovación tecnológica aumenta el riesgo de conflicto. Una nueva carrera armamentística se está desarrollando con la robótica armada y la inteligencia artificial. El ciberespacio es un dominio conflictivo y el Ártico y los océanos profundos están abiertos al acceso de vehículos pilotados a distancia; en todos esos casos no existe un sistema establecido para regular un comportamiento responsable. Como son tecnologías de uso dual cuyo I+D sucede en el sector privado, se facilita la instalación de armas por parte de una mayor variedad de actores estatales y no estatales (World Economic Forum, 2016, p. 16).

Dos de las dinámicas más prominentes del siglo XXI son el crecimiento de la influencia sistémica de terroristas y otros actores no estatales violentos, y el advenimiento de una amplia variedad de tecnologías transformadoras. En el contexto de la seguridad internacional, el nexo de esas dos fuerzas es de especial preocupación, porque se teme que esos actores adopten tecnologías emergentes para aumentar la amenaza que presentan (Ackerman, 2016a, p. 1).

Gran parte de las preocupaciones de seguridad se centran en el hecho de que muchas tecnologías emergentes [como los sistemas robóticos y autónomos] hacen que sea más fácil, más seguro y más barato que personas no expertas adopten nuevas tácticas y armas, especialmente las de destrucción masiva (Ackerman, 2016a, p. 1).

Frente a esa situación son posibles dos actitudes extremas. Una es la tentación de engordar la amenaza, caracterizando a los actores no estatales violentos como supervillanos capaces de fabricar armas del apocalipsis, e ignorar las múltiples dificultades inherentes en tales iniciativas y los hechos empíricos de que en el pasado la mayoría de las veces esos actores son conservadores y imitadores en vez de innovadores en sus tácticas y armas. Otra actitud todavía más peligrosa es asumir que dichos actores nunca serán capaces de adoptar nuevas tecnologías, aún existiendo numerosos ejemplos de éxito (Ackerman, 2016a, p. 1).

El proceso de adopción y despliegue de tecnologías emergentes en su conjunto requiere una compleja aplicación práctica de conocimientos y materiales por los actores no estatales violentos. A la hora de evaluar la amenaza, gran parte del análisis consiste en ser capaces de juzgar correctamente el deseo y la capacidad de los adversarios para llevar a cabo operaciones de ingeniería compleja con éxito (Ackerman, 2016a, p. 1).

Los actores no estatales violentos pueden ejecutar complicados proyectos tecnológicos. Tales acciones se enfrentan a muchos obstáculos. Sin embargo, no hay que subestimar su habilidad para completar notables hazañas técnicas dirigidas a conseguir sus metas tácticas y estratégicas. Cuando las condiciones de la organización son adecuadas, casi cualquier tarea técnica, incluso las más complejas, son factibles para los actores no estatales violentos (Ackerman, 2016b, p. 133). Sin embargo, las mismas dificultades logísticas para proveerse de drones de última generación que afectan a algunos países también son aplicables a muchos actores no estatales (Horowitz, Kreps, y Fuhrmann, 2016, p. 32-33).

La preocupación por el uso de armas de destrucción masiva por actores no estatales está extendida en la comunidad internacional. Recientemente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobaba una resolución al respecto, durante la presidencia española. Es la Resolución 2325 de 15 de diciembre de 2016, que recoge un llamamiento a todos los países para fortalecer los controles nacionales que impidan la proliferación de armas nucleares, biológicas o químicas (NBQ) y de sus medios de distribución. El origen de la preocupación reside en la amenaza terrorista y en el riesgo de que actores no estatales puedan adquirir, desarrollar, traficar o usar armas NBQ y sus medios de entrega, incluyendo el uso de rápidos avances en ciencia, tecnología y comercio internacional para ese fin (United Nations, Security Council, 15 diciembre 2016).

La Resolución 2325 de 2016 no menciona expresamente los sistemas no tripulados. Sin embargo, sí lo hacía Jan Eliasson, vicesecretario general de las Naciones Unidas hasta el 31 de diciembre de 2016, en su discurso del 15 de diciembre de 2016 ante el Consejo de Seguridad sobre la proliferación de armas de destrucción masiva por actores no estatales: Tecnologías emergentes, como la impresión 3D y los vehículos aéreos no tripulados están aumentando las amenazas de un ataque con armas de destrucción masiva (Eliasson, 2016).

## **5. EL USO DE SISTEMAS ROBÓTICOS Y AUTÓNOMOS COMO INGENIERÍA COMPLEJA**

El empleo de sistemas robóticos y autónomos (RAS) por actores no estatales violentos puede considerarse una práctica de ingeniería compleja. Esta perspectiva puede resultar útil para analizar los usos hostiles y criminales, especialmente cuando los actores mantienen actividades de carácter estable.

Un proyecto de ingeniería compleja por parte de un actor no estatal violento es aquel que cumple los siguientes requisitos:

- múltiples componentes o subtareas de distintos tipos que deben integrarse adecuadamente para que el proyecto tenga éxito;
- suele necesitar la participación de más de una persona [excepto en los supuestos de actores individuales];
- variedad de habilidades técnicas (por ejemplo, síntesis química, soldadura o electrónica); y
- un esfuerzo más sofisticado que las operaciones estándar para el contexto concreto de tiempo y lugar en el que opera el actor (Ackerman, 2016a, p. 2):

Terroristas, bandas, grupos de crimen organizado transnacional e insurgentes suponen una clase diferenciada de amenazas para la paz y la seguridad internacionales. Muy pocos son realmente globales por naturaleza (en alcance e influencia), igual que muy pocos Estados tienen capacidades globales. Pero muchos actores no estatales violentos no son simplemente locales o nacionales (Littlewood, 2016, p. i).

En la era de individuos empoderados y redes de organizaciones con acceso a tecnologías de información, conocimientos y materiales para perseguir y lograr sus objetivos, resulta tentador otorgar a esos actores el potencial de suplantar al Estado y a su autoridad legítima. Los Estados perdurarán; incluso los frágiles y fallidos raramente son destruidos o reemplazados por actores no estatales violentos. Sin embargo, los Estados no son siempre los únicos actores, ni los más poderosos en cualquier localidad o región (Littlewood, 2016, p. i).

Existen casos que demuestran claramente que, a pesar de estar obligados a operar clandestinamente y enfrentándose a la presión de los cuerpos y fuerzas de seguridad, varios actores no estatales violentos han demostrado que son capaces de realizar tareas de ingeniería verdaderamente sorprendentes (Ackerman, 2016b, p. 119).

El estudio de casos de prácticas de ingeniería compleja por parte de actores no estatales violentos como la secta apocalíptica japonesa Aum Shinrikyo, las FARC colombianas, los Zetas, Hamas y AQ Khan permite encontrar similitudes en los procesos de decisión, implementación y obtención de resultados (Ackerman, 2016b, p. 120-131). Del análisis de esos casos, pueden deducirse dos características comunes que influyen en la decisión: En todos los supuestos un líder de la organización como mínimo ha dado el visto bueno y además existe una alta tolerancia al riesgo entre los decisores (Ackerman, 2016b, p. 120).

Hay cuatro factores que aumentan la probabilidad de que los actores no estatales violentos completen con éxito un programa de ingeniería compleja (Ackerman, 2016b, p. 129-130): recursos humanos y financieros, experiencia técnica, santuario, y cultura de aprendizaje, como muestra la Tabla 5.

1) Recursos de inversión sustanciosos (humanos y financieros)	No basta con que el actor tenga muchos recursos, sino que además debe querer y ser capaz de dedicar esos recursos al proyecto, manteniéndolos durante un extenso periodo de tiempo según el proceso de desarrollo madura.
2) Experiencia técnica	La adquisición o el desarrollo de conocimientos técnicos y de las habilidades requeridas es clave, ya proceda del exterior o se generen a partir de sus propios ensayos de prueba.
3) Santuario	Ser capaces de realizar actividades de investigación y desarrollo en un entorno relativamente seguro con un riesgo operativo relativamente bajo.
4) Cultura de aprendizaje	Perseverar hasta que se encuentra y ejecuta una solución para el problema. Está ligada a la inversión de recursos e implica el compromiso con el proyecto durante largos periodos de tiempo.

*Tabla 5. Factores de éxito de los programas de ingeniería compleja por actores no estatales violentos. Fuente: Elaboración propia a partir de Ackerman, 2016b, p. 129-130.*

En este sentido, ciertos indicadores potenciales pueden ser útiles para detectar e impedir las prácticas de ingeniería compleja por actores no estatales violentos. Uno son los cambios en el entorno estratégico o táctico que no se pueden compensar con una simple adaptación operativa o para los cuales no existen proveedores disponibles

de la tecnología necesaria. Otros son los intentos de esos actores de reclutar, contratar o coaccionar a especialistas, o cualquier otra manera de adquirir experiencia técnica (Ackerman, 2016b, p. 132).

A continuación, la Tabla 6 recoge algunos ejemplos de actores no estatales que desarrollan programas estables de sistemas robóticos y autónomos, como Hezbollah, Hamas y Daesh.

<b>Hezbollah</b>	Hezbollah es el grupo terrorista con el programa de UAS más sofisticado y antiguo, cuyos orígenes se remontan como mínimo a 1997. Se beneficia de sus estrechas relaciones con Irán. Muchos de los drones que Hezbollah ha operado durante la última década son versiones modificadas de sistemas no tripulados desarrollados por los iraníes con fines militares. En noviembre de 2004, un UAS de Hezbollah estuvo volando en espacio aéreo israelí entre 15 y 30 minutos. En 2006 las fuerzas israelíes derribaron tres UAV, uno de ellos cargado con 30 kilos de explosivos. En septiembre de 2014, Hezbollah mataba a 23 miembros del Frente al-Nusra (afiliado a Al-Qaeda) con un dron con carga explosiva o con un misil en Siria. Usos: vigilancia, comunicaciones externas y armado.
<b>Hamas</b>	Los primeros signos del programa de drones de Hamas son de 2003. En febrero de 2003, Hamas afirmaba que las fuerzas israelíes habían matado a seis de sus miembros mientras estaban montando un vehículo aéreo no tripulado. En 2005 los servicios de inteligencia israelíes desmantelaban una célula que estaba intentado transferir tecnología e información a Hamas desde una compañía en Emiratos Árabes. Probablemente Hamas se ha beneficiado de los UAS israelíes averiados, estrellados o derribados en territorio palestino desde mediados de 2000 en adelante. En el verano de 2014, Hamas lanzó como mínimo dos drones en Israel; uno de ellos supuestamente transportaba cuatro misiles tierra-aire. Usos: vigilancia, comunicaciones externas y supuesto armado.
<b>Daesh</b>	Daesh tiene un programa de drones institucionalizado, y lleva planeando su armado como mínimo desde 2015. Además, lleva tiempo adquiriendo hardware y otras herramientas para modificar y mejorar el rendimiento de drones comercialmente disponibles y para construir sus propios modelos inspirándose en otros preexistentes. Constituye un usuario muy prolífico de drones comerciales, además, creativo. En octubre de 2016, dos soldados kurdos resultaron muertos y dos miembros de las fuerzas especiales francesas fueron heridos por una bomba alojada en un dron de Daesh capturado por las fuerzas kurdas en Irak. La bomba explotó mientras trasladaban el dron a la base para examinarlo. Usos: vigilancia, comunicaciones externas y armado.

Tabla 6. Ejemplos de actores no estatales que usan sistemas robóticos y autónomos. Fuente: Elaboración propia a partir de Bunker, 2015, pp. 13-15; Ressler, 2016, pp. 13-39; y Ressler et al., 2017.

Es necesario contar con una buena inteligencia y con conocimiento situacional sobre los actores no estatales violentos. Por un lado, eso incluye cuestiones como disponibilidad de recursos, tamaño y composición de la organización, y estrategia y tácticas de la entidad. Por el otro, hacen falta informaciones detalladas como la actitud de los líderes respecto a la innovación, la aversión al riesgo y/o a los fallos, y la experiencia técnica y de ingeniería específicas para completar labores complejas (Littlewood, 2016, p. iii).

El conocimiento situacional no solo debe servir para prever el éxito de las tareas de ingeniería compleja, sino también debe permitir contrarrestar las acciones y dificultar las labores a través de la identificación y la manipulación de cuellos de botella. Eso incluye la creación de obstáculos adicionales para los actores no estatales violentos

(recursos materiales, personal o riesgo de detección), y hacer que todo el entorno operativo sea más proclive a los fallos tácticos a la hora de conseguir armas (Littewood, 2016, p. iii).

## 6. EN TODOS LOS DOMINIOS

La evaluación de los casos conocidos de empleo de sistemas no tripulados por actores no estatales como terroristas, insurgentes, criminales, corporaciones y activistas de todo el mundo permite identificar dos categorías principales de usos hostiles: ataques y recopilación de inteligencia (Open Briefing, 2016, p. 10).

Los usos hostiles y criminales de sistemas robóticos y autónomos por actores no estatales pueden suceder en todos los dominios. Sin embargo, el aéreo es el que más supuestos tiene documentados.

El motivo de que los UAS sean los más utilizados es la mayor variedad y cantidad de modelos comercialmente disponibles que además ofrecen más prestaciones que sus equivalentes terrestres y marítimos (Open Briefing, 2016, p. 10).

De la revisión de los usos históricos y contemporáneos y de las tentativas de uso en complotos con sistemas aéreos no tripulados (UAS) por terroristas e insurgentes se pueden extraer las siguientes capacidades ya alcanzadas (Bunker, 2015, p. 16-19):

- Vigilancia y reconocimiento. La vigilancia en tiempo real es la menos común, pero puede servir para fines propagandísticos y para tareas de mando, control y coordinación.
- Mensajería. En varias formas, desde las más básicas de protesta, pasando por la propaganda interna o externa, hasta como advertencia a los adversarios de que la próxima vez se utilizará fuerza letal.
- Entrega de artefactos explosivos improvisados (IED). Equipar drones con IED para atacar diversos objetivos, desde personas relevantes a instalaciones emblemáticas o centros de mando y control.
- Entrega de armas de destrucción masiva. Potencialmente los drones pueden cargar y lanzar armas biológicas, químicas e incluso radioactivas.
- Plataforma armamentística. Se pueden instalar cohetes y misiles, pero también armas de fuego.

Aparte, es posible detectar otras capacidades actuales relativas a los sistemas aéreos no tripulados ligadas a otros actores que no son terroristas ni insurgentes, como las que aparecen a continuación (Bunker, 2015, pp. 19-21):

- Contrabando por crimen organizado y delincuentes (narcóticos, tabaco, y dispositivos móviles).
- Capacidades de inteligencia electrónica limitadas (hackear dispositivos móviles con fines de fraudes bancarios, robo de identidad o secuestro de personas).
- Aprovisionamiento logístico (alimentos y municiones).

- Rendirse a la fuerza opositora. A finales de febrero de 1991, durante la Primera Guerra del Golfo, se produjo la primera rendición conocida de un grupo de soldados ante un robot en un conflicto armado<sup>3</sup>.

Recientemente, se recuperaba en Irak una veintena de documentos internos de Daesh sobre drones, fechados en 2015, proporcionados al Combating Terrorism Center (CTC) en West Point. Entre ellos hay unos formularios que muestran los tipos de misiones: avión explosivo; anti-dron; bombardeo; espionaje; entrenamiento; y pruebas (Rassler, a-Ubaydi y Mironova, 2017).

Por otro lado, el dominio acuático (marítimo y fluvial) es de especial interés por motivos de defensa y de seguridad interior, sobre todo en países como España, debido a su ubicación intercontinental. Las costas y las riberas de los ríos de nuestro país presentan una extensa superficie de ataque que actores malintencionados pueden explotar.

El conocimiento situacional del dominio marítimo en muelles y puertos y la protección de barcos y activos militares navales se han centrado en las amenazas a nivel de superficie de botes suicidas o entradas no autorizadas. Actores malintencionados pueden utilizar vehículos no tripulados de superficie (USV) y bajo superficie (UUV) para comprometer la seguridad de orillas y riberas. También se pueden producir ataques con vehículos aéreos no tripulados (UAV) contra USV y UUV. La detección de robots maliciosos y las estrategias para reducir el riesgo de un ataque exitoso no están explícitamente tratados en los procedimientos de conocimiento situacional del dominio marítimo (Patterson y Patterson, 2010, p. 1).

El personal de seguridad suele descartar las amenazas a la seguridad en orillas y riberas a nivel de superficie y bajo superficie por una serie de motivos:

1. Falta de inteligencia a corto plazo sobre actores que han estado trabajando con sistemas no tripulados.
2. Cálculos erróneos de que orillas y riberas no pueden ser destruidas usando capacidades de carga de sistemas no tripulados de bricolaje.
3. Necesidad de un disparo de precisión para hundir un objetivo reforzado como un buque de guerra moderno (Patterson y Patterson, 2010, pp. 1-2).

Todo esto supone ignorar el valor significativo de la guerra asimétrica para interrumpir la actividad de un puerto, incluyendo las pérdidas económicas que pueden alargarse indefinidamente (Patterson y Patterson, 2010, p. 2).

Tanto los vehículos no tripulados bajo superficie como los de superficie son instrumentos potenciales para los terroristas. Los UUV son técnicamente más complejos con respecto a la navegación y al tratamiento contra la presión del agua a gran profundidad, pero son mucho más furtivos. Los USV son más fáciles de detectar durante su aproximación pero todavía representan un riesgo considerable si se lanzan muchos durante un ataque de enjambre (Patterson y Patterson, 2010, p. 2).

---

3 Un reducido grupo de soldados iraquíes se rindió ante un dron Pioneer RZ-2A de Estados Unidos en la isla de Faylaka, cerca de la ciudad de Kuwait, para evitar enfrentarse a otro bombardeo del acorazado U.S.S. Missouri. El dron, que volaba bajo, funcionaba como observador transmitiendo vídeo en tiempo real para seleccionar objetivos y evaluar daños en el campo de batalla (Bunker, 2015, p. 21).

Entre los operadores de vehículos no tripulados sin propósitos terroristas figuran agencias hidrográficas, agencias de defensa, agencias de gestión de recursos e instituciones académicas. Aunque los vehículos submarinos están sujetos a controles de exportación, muchos de esos activos están mal custodiados por sus instituciones, y se pueden robar fácilmente (Patterson y Patterson, 2010, p. 2).

Todas las misiones con vehículos no tripulados tienen similitudes, incluyendo las realizadas por terroristas. Las etapas comunes son planificación, lanzamiento y supervisión de la misión. Una planificación adecuada incluye el análisis de información sobre batimetría, densidad del agua y corrientes, lo que incluye el estado de las mareas. Los sistemas de observación oceánica en tiempo real son de gran ayuda para planificar y completar misiones; reducen el riesgo de encallamiento y aumenta la eficiencia económica (Patterson y Patterson, 2010, p. 2). Ahora bien, esos sistemas están cada vez más disponibles para el público general a nivel mundial. Eso incluye a los actores maliciosos, que pueden aprovechar esa información para planear y ejecutar misiones hostiles y criminales.

Esos datos de sistemas de observación oceanográfica en tiempo real podrían servir para que, por ejemplo, un vehículo no tripulado pueda lastrarse correctamente a varios kilómetros del objetivo, con predicciones de tránsito muy precisas. Igualmente, el vehículo no tripulado puede conseguir datos de esos sistemas durante la ejecución de la misión, vía redes móviles e inalámbricas, por ejemplo, para realizar ajustes, redirigirse a un nuevo objetivo o abortar la misión (Patterson y Patterson, 2010, p. 2).

Los sistemas marítimos no tripulados son magníficas plataformas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR) para actores malintencionados. Por ejemplo, pueden ser útiles para preparar un barco suicida o colocar explosivos con métodos más convencionales como un coche o un camión. Además, los datos de imágenes y sonar recopilados pueden servir para operaciones de guerra psicológica contra instalaciones marítimas (Patterson y Patterson, 2010, p. 3).

Las posibles cargas explosivas que un vehículo marítimo no tripulado puede transportar oscilan entre el tamaño de la bomba de un terrorista suicida (el equivalente a 9 kg de C-4) hasta el de un pequeño coche bomba (100 kg de C-4). Aunque esas plataformas no sean capaces hundir un buque de guerra moderno, pueden emplearse para atacar infraestructuras más vulnerables como oleoductos, muelles flotantes, barcos comerciales de cualquier tamaño, puertos y túneles de transporte que a menudo discurren bajo el agua en puntos de estrechamiento geográfico (Patterson y Patterson, 2010, p. 3).

Como los UUV suelen ser pequeños, pueden actuar en grupos reducidos, lo que supone una ventaja significativa de guerra asimétrica creando incertidumbre sobre lo que puede estar acechando ahí fuera. Un ataque con un solo robot contra una instalación costera o ribereña puede llevar a suponer que hay más cerca y que es inminente un nuevo ataque (Patterson y Patterson, 2010, p. 3).

Se espera una proliferación de sistemas no tripulados terrestres en los próximos años, debido a los avances en automóviles sin conductor. Probablemente con los coches autónomos suceda como con los UAV comerciales. Conforme se popularicen en el mercado, también quedarán al alcance de actores maliciosos. Entonces, será más difícil evitar su uso en atentados. Podrán pasar desapercibidos en carreteras, calles

y aparcamientos, en cualquier espacio donde un coche bomba podría causar daños considerables. Incluso si un coche autónomo está aproximándose o está aparcado cerca de una instalación gubernamental no hay ningún conductor al que los cuerpos y fuerzas de seguridad puedan indicar que lo mueva (Grossman, 2013, pp. 199).

Para aquellas organizaciones con presupuestos limitados y gran cantidad de personal, un vehículo bomba autónomo puede resultar menos rentable que sacrificar un terrorista suicida o un coche convencional de segunda mano. En cambio, para aquellos individuos y organizaciones con operativos valiosos, puede resultar interesante llenar un vehículo autónomo con explosivos. Un coche sin conductor con una bomba activada por teléfono móvil permite que un terrorista dirija el coche bomba al objetivo sin tener que visitar la escena antes de la explosión, evitando cámaras y posibles testigos. Si es un vehículo robado, o adquirido usando una identidad falsa, se complicará el rastreo del perpetrador (Grossman, 2013, pp. 198-199).

## 7. POSIBLES DESARROLLOS FUTUROS

Los robots pueden ser una tremenda fuerza para el bien, pero también pueden ser utilizados por delincuentes callejeros, acosadores, narcotraficantes y terroristas, una tendencia que seguramente se acelerará según sus funciones mejoren y sus precios bajen. Los mecanismos actuales de defensa y seguridad están pensados para proteger contra delincuentes humanos, no robóticos. Los drones pueden sortear cualquier valla, no solo las de las prisiones y las de las fronteras (Goodman, 2015, p. 313, 309).

En el futuro entorno operativo de 2035, algunos actores no estatales probablemente serán más influyentes que hoy en día. Los actores no estatales extremistas, a menudo motivados por cuestiones ideológicas y criminales, persistirán. En esa época, los extremistas serán capaces de explotar las tecnologías de la información y también pueden ser capaces de emplear una mayor variedad de capacidades militares (aunque a pequeña escala) usando tácticas innovadoras. Probablemente puedan desarrollar mayores niveles de letalidad para contrarrestar los sistemas de protección, e incluso pueden tener acceso a armas de efectos masivos. Las amenazas pueden abarcar desde ciberataques hasta vehículos aéreos no tripulados de actores no estatales hostiles que sobrevuelan una gran ciudad, quizás con un VIP como objetivo (Ministry of Defense UK, 2015, pp. 11-12, 42).

Las conexiones entre actores no estatales extremistas y las organizaciones criminales más poderosas probablemente se mantendrán. En los próximos veinte años, será más difícil distinguir entre criminales y terroristas. Además, aumentará la dificultad de diferenciar entre amenazas de Estados y de actores no estatales (Ministry of Defense UK, 2015, pp. 30, 40).

Los actores no estatales van a seguir utilizando UAV pequeños comercialmente disponibles para realizar diversos tipos de misiones. Es probable que sean principalmente labores de ISTAR (Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento), proporcionando obtención de inteligencia y capacidades de vigilancia que de otro modo serían difíciles o imposibles para tales grupos. Otras misiones que van a continuar siendo importantes son la adquisición de objetivos, la observación de artillería aérea, y la evaluación de daños en batalla. También es necesario destacar la importancia de los UAV en operaciones de información de actores no estatales;

a menudo su uso constituye una victoria propagandística para esos grupos (Frieze, Jenzen-Jones y Smallwood, 2016, p. 58).

Según el mercado de drones comerciales continúe creciendo en todo el mundo, la competencia en el segmento comercial de gama alta probablemente se traduzca en mayores capacidades disponibles a menor precio, excluyendo los aspectos militares de esas capacidades, como los sistemas de vigilancia y de lanzamiento de armas más avanzados. Además, conforme los drones pasen de ser una capacidad de nicho a formar parte de cómo los ejércitos generan y despliegan la fuerza militar, sus efectos indudablemente cambiarán. Según la tecnología mejore, resultarán más accesibles para aquellos ejércitos sin un amplio apoyo logístico, e igualmente serán más útiles para militantes y activistas (Horowitz et al., 2016, p. 32-33)

Los actores no estatales podrían utilizar los drones pequeños como armas baratas y rudimentarias. Países como Estados Unidos suelen tener sofisticadas defensas aéreas centradas en objetos aéreos grandes, o defensas de tierra avanzadas equipadas para detener un camión lleno de explosivos, pero los actores no estatales podrían sembrar el caos con drones que sean el equivalente de bombas suicidas (Horowitz et al., 2016, p. 37).

Según los actores no estatales adquieran experiencia con los UAV, se prevén usos novedosos y técnicamente avanzados. La capacidad de esos grupos para armar UAV pequeños dependerá tanto del desarrollo de municiones equivalentes a los de las plataformas no tripuladas militares y policiales y de la proliferación de dichas armas, como del proceso de experimentación y de pruebas operativas de cargas ofensivas improvisadas por parte de los actores no estatales (Frieze, Jenzen-Jones y Smallwood, 2016, p. 58).

Es posible proyectar varios escenarios de amenaza relativos al uso de UAV armados por actores no estatales (Frieze et. al., 2016, p. 28-29):

1. El más común es su empleo para desplegar artefactos explosivos, ya sea un IED o una pieza de artillería convencional modificada, como una granada de mano o proyectiles de mortero. Pueden servir para ataques masivos e indiscriminados en zonas pobladas o para ataques de precisión donde un UAV puede penetrar un área segura. Dependiendo del tamaño y la capacidad del UAV y del método de integración de la carga, es posible transportar más de un artefacto explosivo. Cualquier carga desplegable también requeriría la inclusión de un mecanismo de lanzamiento manejado a distancia y respetar los requisitos específicos de armado y de iniciación de la carga ofensiva.
2. Otro es la utilización de un UAV pequeño como IED aéreo, con los explosivos incorporados al propio aparato, que actúa como mecanismo de distribución. Esto necesitaría un sistema de iniciación, probablemente un detonador con retardo, un detonador de impacto en el morro de la aeronave, un detonador activado mediante comandos o una combinación de los anteriores. Según el componente explosivo utilizado, incluso una pequeña cantidad de explosivo potente podría resultar destructiva contra objetivos no blindados como personas, automóviles, edificios o infraestructuras críticas.
3. Una posibilidad menos probable es el montaje de armas ligeras, como una pistola, por la dificultad de mantener un UAV en una posición fija. La eficacia de esta aplicación es cuestionable, porque incluso el retroceso de un arma de fuego ligera

afecta dramáticamente a la estabilidad de un UAV pequeño y a la precisión de disparo. Sin embargo, los UAV con mayor peso al despegue bruto podrían verse menos afectados por el efecto de retroceso (Friese et. al., 2016, p. 28):

4. Las cargas químicas o biológicas dispersadas desde un UAV podrían resultar devastadoras contra objetivos en exteriores, como aglomeraciones de público o embalses de agua. La potencia de tales ataques depende casi completamente de la carga específica, pero incluso una poco eficaz podría tener un impacto simbólico o psicológico sustancial. Algunas tecnologías civiles y policiales actualmente en desarrollo, como las armas menos letales y los drones fumigadores, podrían ser adaptadas para la distribución de agentes biológicos o químicos.
5. Aunque no sean considerados armas convencionales, ciertos dispositivos de radiofrecuencias se pueden emplear con fines ofensivos. Las cargas diseñadas para penetrar redes inalámbricas con propósitos de vigilancia o ciberataque están disponibles. Lo mismo sucede con las radios tradicionales y el software para hackear radiofrecuencias, que podrían utilizarse para interferir señales de navegación aérea, policiales y de servicios de emergencia, así como otras redes inalámbricas.
6. El propio UAV sin armar puede representar una amenaza en un ataque de golpe de pájaro, introduciéndose intencionadamente en el motor de un avión de pasajeros. Asimismo, dejar caer cualquier peso inerte puede resultar peligroso. En acontecimientos al aire libre con multitud de personas, arrojar líquidos o cualquier objeto desde un pequeño UAV puede provocar pánico en masa. Eso puede acabar causando bajas directamente, o funcionar como distracción en ataques coordinados y complejos (Friese et. al., 2016, p. 29).

Algunos de los escenarios más inquietantes están relacionados con la tecnología autónoma no retirable<sup>4</sup>, ideada para asegurar un nuevo tipo de destrucción mutua autónoma, y que es aplicable a los sistemas no tripulados y al software de control de armas.

La mayoría de los fundamentos técnicos necesarios para la tecnología autónoma no retirable ya existen, pero unos pocos elementos esenciales todavía no están completamente desarrollados. Está definida por cuatro aspectos (Straub, 2016, p. 42):

1. La tecnología puede recibir órdenes para atacar a un grupo particular o a una clase de objetivos;
2. es capaz de localizar miembros de ese grupo o clase y de evaluar si un objetivo potencial pertenece a ese grupo o clase;
3. puede atacar un objetivo seleccionado; y
4. esas órdenes, una vez dadas, no se pueden revocar.

El sistema además puede incorporar elementos adicionales, como la habilidad de adaptarse a condiciones cambiantes, buscar refugio, defenderse a sí mismo y recopilar todo lo que necesite (Straub, 2016, p. 42).

---

4 La noción de no retirable en el contexto de la inteligencia artificial implica que se le encarga una tarea que no se puede anular. La inteligencia artificial seguirá intentando cumplir la misión hasta que lo consiga o hasta que reciba daños que impidan completarla, total o parcialmente (Straub, 2016, p. 43).

El principal problema de la tecnología autónoma no retirable es que la situación puede cambiar haciendo irrelevantes los órdenes iniciales en el contexto actual, por ejemplo, si un adversario quiere rendirse. Es posible plantear varios escenarios donde un actor no estatal puede hacer uso de sistemas autónomos no retirables. Puede ser el caso de uno que teme ser destruido pero que quiera conseguir concesiones políticas de un Estado. Puede ser incluso un recurso más efectivo en situaciones donde el actor no estatal emplea la amenaza de utilizarlo para proteger a sus bases, en lugar de plantear demandas (Straub, 2016, pp. 44-45).

*La creación de drones autónomos y no retirables conforma escenarios similares a la Guerra Fría. Quizás continúe siendo un terreno donde nadie se atreva a dar el primer paso. Limitaciones tecnológicas (especialmente las relacionadas con la selección autónoma de objetivos) impedirán recorrer ese camino durante un tiempo, pero probablemente se superarán. Los Estados pueden ser más reacios (al menos públicamente) a adoptar o defender el uso de este tipo de tecnología. Sin embargo, basta con que un único actor con alta capacidad técnica inicie la cadena de acontecimientos. Y los actores no estatales con poco que perder presentan la mayor amenaza (Straub, 2016, p. 46).*

## 8. CONCLUSIONES

El interés de los actores no estatales por los sistemas robóticos y autónomos (RAS) se remonta a más de veinte años. Los usos hostiles de esos sistemas están protagonizados por una gran variedad de actores (colectivos e individuales), motivados por muy diversas ideologías.

Los RAS ponen en manos de todo tipo de grupos e individuos capacidades que antes estaban reservadas a las fuerzas armadas. En los últimos años, se han reducido las barreras de entrada para acceder a sistemas no tripulados debido a la creciente oferta comercialmente disponible. De hecho, los actores no estatales tienen varios métodos para conseguirlos: adquirirlos, modificarlos, construirlos o hackearlos.

Los sistemas no tripulados resultan atractivos por los beneficios y capacidades que proporcionan. Hacen más fácil, más seguro y más barato que personas no expertas adopten nuevas tácticas y armas, incluyendo las de destrucción masiva.

Cuando las condiciones son adecuadas, casi cualquier tarea técnica, incluso las más complejas, son factibles para los actores no estatales violentos. Algunos ejemplos de actores no estatales que desarrollan programas estables de sistemas robóticos y autónomos son Hezbollah (como mínimo desde 1997), Hamas (desde 2003) o Daesh (mínimo desde 2015).

En este siglo XXI la influencia sistémica de los actores no estatales violentos va a crecer, una dinámica que puede verse exacerbada por la difusión de tecnologías emergentes en la sociedad. En concreto, existe la preocupación de que los actores no estatales adopten tecnologías emergentes, como los sistemas robóticos y autónomos, para aumentar la amenaza que presentan para la seguridad internacional.

En general, los vehículos aéreos no tripulados [los más utilizados de todos los sistemas robóticos y autónomos] son viables y potencialmente efectivos en diversos tipos de ataques. Sin embargo, a menudo no suelen resultar más ventajosos que otras alternativas de llevar a cabo operaciones contra objetivos similares. Así, los UAV representan una 'amenaza de nicho', con ciertas contribuciones potenciales a la amenaza terrorista y asimétrica, más que constituir un modo de ataque

ampliamente adoptado por tales actores (Jackson, Frelinger, Lostumbo y Button, 2008, p. 58).

El empleo de drones por terroristas supone una amenaza de nicho que sigue siendo baja. Los resultados de éxito han sido la excepción, no la regla. Sobre todo se utilizan con fines de vigilancia y de comunicación estratégica, para publicitar su habilidad de penetrar áreas negadas, para recopilar inteligencia o para provocar miedo entre sus adversarios (Rassler, 2016, p. 47).

La amenaza actual de una entidad terrorista usando un solo UAS (sistema aéreo no tripulado) controlado a distancia es de moderada probabilidad y con consecuencias de letalidad entre bajas y moderadas. Aunque cualquier futuro ataque terrorista con un UAS sea novedoso y digno de atención, y ayude al grupo a ganar notoriedad, tal ataque es poco probable que sea estratégico, excepto en los siguientes supuestos:

- Sirva para ejecutar el asesinato selectivo de una personalidad importante bien protegida;
- mate a personas dentro de un área fuertemente protegida, como la Casa Blanca o el Centro de Investigación Nuclear Negev en Israel;
- disperse eficazmente armas químicas, biológicas o radiológicas; o
- use el UAS de una manera que cause mucha conmoción, esté bien publicitada o sea creativa, o quizás esté combinada con otros sistemas de armas en un entorno urbano o en un acontecimiento muy concurrido, de forma que la ingenuidad del propio ataque lo convierta en estratégico (Rassler, 2016, p. 48).

La cantidad y la sofisticación de los sistemas no tripulados probablemente también aumentará el alcance y la gravedad de la amenaza, y afectará a las consecuencias de futuros incidentes. Por ejemplo, un ataque con UAS utilizando un grupo de drones o un enjambre que funcione cooperativamente y con autonomía tiene el potencial de aumentar la letalidad del ataque antes y después, así como su impacto psicológico y su complejidad. Las principales variables que amplifican el potencial estratégico de un complot terrorista con UAS proceden de los beneficios únicos que los drones proporcionan, como la intimidad y la facilidad de acercarse a los objetivos (Rassler, 2016, p. 48).

El peligro inmediato del uso de sistemas no tripulados por actores terroristas es la formación de equipos de humano-máquina. Las tecnologías están trasladando la fuerza desde el poder duro y las armas convencionales a las soluciones 'artísticas' que involucran el uso combinado de elementos pequeños, rápidos y en grandes números (Rassler, 2016, p. 62). En ese aspecto reside el futuro de los sistemas robóticos y autónomos como tecnología emergente con potencial disruptivo.

En definitiva, los usos hostiles de sistemas robóticos y autónomos por parte de actores no estatales, ya sean grupos o individuos, representan desafíos a la seguridad y la defensa nada despreciables. Pueden llegar a suponer un gran desgaste para los Estados, por las capacidades asimétricas que facilitan y por los altos costes de las contramedidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, G. A. (2016a). "Designing Danger": Complex Engineering by Violent Non-State Actors: Introduction to the Special Issue. *Journal of Strategic Security*, 9(1), 1-11.
- Ackerman, G. A. (2016b). Comparative Analysis of VNSA Complex Engineering Efforts. *Journal of Strategic Security*, 9(1), 119-133.
- Bunker, R. J. (2015). *Terrorist and Insurgent Unmanned Aerial Vehicles: Use, Potentials, and Military Implications*. Carlisle Barracks: United States Army War College Press.
- Clapham, A. (2016, 19 diciembre). "Non-State Actors". Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1626284&v=1392752313000](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1626284&v=1392752313000)
- Cockburn, A. (2015). *Kill Chain: The Rise of The High-Tech Assassins*. Nueva York: Henry Holt and Company.
- Eliasson, J. (2016, 15 diciembre). Deputy Secretary-General's remarks to the Security Council on Proliferation of Weapons of Mass Destruction by Non-State Actors [as prepared for delivery]. Recuperado de <https://www.un.org/sg/en/content/dsg/state-ment/2016-12-15/deputy-secretary-generals-remarks-security-council-proliferation>
- Friese, L., Jenzen-Jones, N. R. y Smallwood, M. (2016, febrero). *Emerging Unmanned Threats: The use of commercially-available UAVs by armed non-state actors*. Perth, Australia: ARES (Armament Research Services).
- Gartenstein-Ross, D. (2014). Violent Non-State Actors: Paradigmatic Lessons Learned. En CPPR-Centre for Strategic Studies, *National Security Management in Federal Structures: Perspectives from India and the United States* (pp. 48-57). Kochi: Centre for Public Policy Research.
- Gartenstein-Ross, D. y Zenn, J. (2017, 16 enero). *Terrorists, Insurgents, Something Else? Clarifying And Classifying The "Generational Challenge"*. Recuperado de <http://fortunascorner.com/2017/01/16/terrorists-insurgents-something-else-clarifying-and-classifying-the-generational-challenge/>
- Goodman, M. (2015). *Future Crimes: A Journey to the Dark Side of Technology - and How to Survive it*. Londres: Transworld Publishers.
- Grossman, N. (2013). Robotics and The Future of International Asymmetric Warfare [Tesis doctoral].
- Horowitz, M. C., Kreps, S. E., Fuhrmann, M. (2016, 25 enero). *The Consequences of Drone Proliferation: Separating Fact from Fiction*. *International Security* (en prensa).
- Jackson, B. A., Frelinger, D. R., Lostumbo, M. J., y Button, R. W. (2008). *Evaluating Novel Threats to Homeland: Unmanned Aerial Vehicles and Cruise Missiles*. Santa Monica, California: RAND.
- Kyriakopoulos, G. D. (2016). Formation of International Custom and the Role of Non-State Actors. En Pazartzis, P. y Gavouneli, M. (Eds), *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade* (pp. 43-58). Portland, Oregon: Hart Publishing.

- Laborie Iglesias, M. A. (2011). Actores armados no estatales y modelo de Estado. En IEEE, *Cuaderno de Estrategia nº 152: Actores armados no estatales: retos a la seguridad global* (pp. 27-64). Ministerio de Defensa de España.
- Littlewood, J. (2016). Foreword to Special Issue on Complex Engineering by Violent Non-State Actors. *Journal of Strategic Security*, 9(1), i-iii.
- Ministry of Defense UK. (2015). *Strategic Trends Programme: Future Operating Environment 2035*.
- Open Briefing. (2016, enero). *Hostile Drones*. Londres: Remote Control Project.
- Patterson, M. R. y Patterson, S. J. (2010). *Unmanned Systems: an Emerging Threat to Waterside Security: Bad robots are coming*. Waterside Security Conference (WSS) 2010. doi: 10.1109/WSSC.2010.5730271
- Rassler, D. (2016, octubre). *Remotely Piloted Innovation: Terrorism, Drones and Supportive Technology*. West Point: Combating Terrorism Center, U.S. Military Academy.
- Rassler, D., al-Ubaydi, M. y Mironova, V. (2017, 31 enero). The Islamic State's Drone Documents: Management, Acquisition, and DIY Tradecraft. CTC Perspectives. Recuperado de <https://www.ctc.usma.edu/posts/ctc-perspectives-the-islamic-states-drone-documents-management-acquisitions-and-diy-tradecraft>
- Straub, J. (2016). Consideration of the use of autonomous, non-recallable unmanned vehicles and programs as a deterrent or threat by state actors and others. *Technology in Society*, 44, 39-47.
- United Nations, Security Council. Resolution 2325 (2016), Adopted by the Security Council at its 7837th meeting, on 15 December 2016. United Nations S/RES/2325 (2016). (Diciembre 15, 2016)
- US Army. (2016, septiembre 30). *The US Army Robotic and Autonomous Systems Strategy*.
- World Economic Forum. (2016). *Global Risk Report 2017 - 12th Edition*.
- Yin, T. (2015) Game of Drones: Defending Against Drone Terrorism. *Texas A&M Law Review*(3), 4, 634-673.

Fecha de recepción: 04/04/2017. Fecha de aceptación: 30/06/2017

# LOS SERVICIOS *E-POLICE* EN LA GUARDIA CIVIL

LAUREANO MARTÍN VELASCO

TENIENTE CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL

## RESUMEN

En la era del conocimiento la transformación digital de las instituciones no solo es una exigencia legal, sino una realidad fundamental para la supervivencia. En el caso de las Administraciones Públicas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esa transformación digital debe empezar mirando hacia sus “consumidores”, hacia los ciudadanos.

En esa línea, el presente artículo profundiza en los fundamentos de los servicios *e-Police* de la Guardia Civil, analizando el estado del arte de la sociedad de la información en España, la normativa sobre la transformación digital, la calidad de los servicios electrónicos que ofrece la Guardia Civil y el alineamiento de su estrategia con estos procesos.

A lo largo del artículo se evalúan las características internas de los servicios *e-Police*, así como de los condicionantes externos que hacen que estas herramientas puedan ser realmente útiles para los ciudadanos, al tiempo que caminan por la senda de la transformación digital del Instituto armado, junto con el resto de las Administraciones Públicas.

*Palabras clave:* transformación digital, Guardia Civil, *e-Police*, habilidades digitales, servicios electrónicos.

## ABSTRACT

In the age of knowledge, the digital transformation of institutions is not only a legal requirement, but an essential requirement for survival. In regards to the public administration and the security forces, this transformation should be aimed at its “consumers”, i.e. the citizens.

In relation to this issue, this research focuses on the fundamentals of the Spanish Civil Guard’s *e-Police* processes, analyzing the state of the art of the information society in Spain, the legislation on digital transformation, the quality of the electronic services and the alignment of its strategy with these processes.

This article evaluates the internal characteristics of *e-Police* services, as well as the external conditions that make these tools useful for citizens and their joint importance in the digital transformation of the Spanish Civil Guard, along with the rest of the Public Administrations.

*Keywords:* digital transformation; Spanish Civil Guard; *e-Police*; digital capabilities; *e-Services*; *e-Government*.

*“Para que la transformación digital funcione, debemos pensar como Steve Jobs: siempre desde el punto de vista del consumidor”*

*Toomas Hendrik Ilves  
Expresidente de Estonia (2006-2016)*

Nadie duda que las tecnologías digitales son esenciales para el crecimiento económico de la civilización. En la Unión Europea (UE), la tasa de crecimiento de la economía digital es siete veces más grande que la del resto de la economía. El impacto real de las redes de banda ancha de alta velocidad es comparable al que tenían las redes de electricidad y de transporte de hace un siglo. Además, estas tecnologías abren el paso a innovaciones como la salud *on line*, las ciudades inteligentes o la producción industrial basada en datos (Comisión Europea, 2014).

Las fuerzas y cuerpos de seguridad nos son ajenas a este proceso y tienen la obligación legal de preparar una reformulación completa, *ex novo*, de sus estrategias de comunicación, de los procedimientos internos y de las relaciones con los ciudadanos, adaptándolos a las nuevas tecnologías y a una nueva forma de gestionar los procesos.

En este sentido los servicios de *e-Police*<sup>1</sup> son de importancia capital a la hora de abordar el tema de la transformación digital de la Guardia Civil, pues consideramos que esta debe empezar por los ciudadanos y sus necesidades, de forma acompasada con el resto de las Administraciones Públicas, si queremos que sea realmente útil y esté alineada con la estrategia global de la Institución. Por eso pretendemos en este artículo analizar la utilización real de estos servicios, así como su calidad y grado de adecuación a las necesidades reales de los ciudadanos.

## **1. LA REGULACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL**

En las siguientes líneas vamos a analizar la forma en que las diferentes normas europeas y españolas tratan el tema de la transformación digital, destacando aquellas herramientas que tienen por finalidad garantizar la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas a través de la vía digital.

### **1.1. LA REGULACIÓN EUROPEA: ESTRATEGIA PARA UN MERCADO ÚNICO DIGITAL**

La Estrategia de Lisboa del año 2000 se propuso, como objetivo estratégico de la UE, convertir Europa en la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo, capaz de un crecimiento económico sustentable, con más y mejores empleos y mayor cohesión social (Ministerio de Economía, 2017). En desarrollo de la misma, en el año 2010 se aprobó la Agenda Digital para Europa, concebida como una de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 adoptada por la Comisión

---

1 El concepto de *e-Police* utilizado en este artículo recoge parcialmente la definición de Martín (2015, pp. 108-109), considerando como tal la utilización de las tecnologías de la información y de la Comunicación (TIC) con la finalidad de aproximar la Administración a los ciudadanos para proporcionarles información, facilitar la denuncia policial, recabar la cooperación de los ciudadanos en relación a un delito o sospecha del mismo, y realizar *on line* cualquier procedimiento o expediente administrativo de naturaleza policial, sin necesidad de traslado físico a dependencias policiales.

Europea. La Agenda Digital define el papel esencial que tienen las TIC para capacitar a las instituciones y a las personas para alcanzar los objetivos definidos en la Estrategia 2020. Entre esos objetivos destacamos la importancia de la implantación de la banda ancha para promover la inclusión social y la competitividad en la UE (Comisión Europea, 2010).

De esta manera, la Agenda Digital establece también sus propias metas en cuanto a la implementación y uso de la banda ancha, según la velocidad de la misma: (i) Banda ancha básica: cobertura para el 100% de los ciudadanos de la UE en el plazo de un año; (ii) Banda ancha rápida (de 30 a 100 Mbps): cobertura para el 100% de los ciudadanos de la UE en el año 2020; (iii) Banda ancha ultrarrápida (por encima de los 100 Mbps): cobertura para el 50% de los hogares europeos en el año 2020.

En el año 2016, el documento sobre “La conectividad para un mercado único digital competitivo – hacia una sociedad europea de Gigabits” (Comisión Europea, 2016a), hace una revisión de esos objetivos con la finalidad de alcanzar una conectividad de alta velocidad en el año 2025 para los principales agentes socioeconómicos. Con estas velocidades, Internet se convierte en una herramienta de comunicación global, siendo necesario centrarse en los dispositivos móviles y en las comunicaciones por satélite, como de hecho establece el Plan de Acción 5G para Europa (Maciejewski, et al., 2017).

La evolución de la Agenda Digital para Europa llevó a la aprobación en el año 2015 de la estrategia para un Mercado Único Digital (Comisión Europea, 2015), que permite el tratamiento integrado de todas las áreas clave en materia digital, con una regulación europea conjunta de las plataformas digitales y de la seguridad en las redes y en la información (Hermoso, 2016, pp. 180-181). Finalmente, en el desarrollo de esta estrategia la UE adoptó en 2016 el “Plan de Acción Europeo (2016-2020) para la Administración Pública en línea” (Comisión Europea, 2016b), entre cuyas prioridades está el proveer la vía digital para relacionarse con los ciudadanos y las empresas, proponiendo las líneas de acción que se reflejan en la Tabla 1.

Acciones	Fecha prevista
Evaluar la posibilidad de aplicación del principio de declaración única a los ciudadanos en un contexto transfronterizo	2019
Acelerar la implantación y adopción de la infraestructura de datos de la Directiva <i>Inspire</i> <sup>2</sup>	2016-2020
Transformar las páginas Web para aumentar la integración y la participación de los ciudadanos y de las empresas en la elaboración de políticas y programas de la UE.	2018

Tabla 1. Plan de Acción Europeo (2016-2020) para la Administración Pública en línea. Fuente: (Comisión Europea, 2016b).

Un aspecto a destacar en el ámbito europeo es la financiación de proyectos relacionados con las TIC. La UE concentra gran parte de sus actividades de investigación en el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020 (H2020) que cuenta con un presupuesto de 76.880 millones de euros para el período 2014-2020. El Programa H2020, mediante la implantación de tres objetivos estratégicos, contribuye a abordar los principales retos sociales, promueve el liderazgo industrial en Europa y refuerza la excelencia de su

2 Inspire: La infraestructura de la UE de información geográfica (Comisión Europea, 2007)

base científica. El tercero de esos grandes objetivos es la investigación en las cuestiones que más afectan a los ciudadanos europeos, entre las cuales se consideran el acceso a las TIC y la protección informática. Para ello las distintas instituciones y organismos nacionales tienen la oportunidad de presentar sus proyectos para ser financiados, en unas excelentes condiciones, por este programa marco (Oficina Europea, 2017).

En el ámbito de las Fuerzas de Seguridad, el Programa H2020 ha servido para financiar el Proyecto INSPEC<sup>2</sup>T que, bajo la rúbrica “Inspirar la participación ciudadana para mejorar las acciones de la Policía comunitaria”, comenzó a funcionar en mayo de 2015 por un periodo de tres años. La finalidad de este proyecto europeo es desarrollar un marco sostenible para la policía comunitaria que fomente el acercamiento del ciudadano y su participación en la elaboración de políticas de proximidad policial a través de las TIC. La Guardia Civil participa activamente en distintas iniciativas del Proyecto INSPEC<sup>2</sup>T, dentro del cual se están implementando servicios orientados específicamente a la comunicación de los ciudadanos con las fuerzas de seguridad, de una forma anónima, a través de las plataformas móviles, mediante el uso de las redes sociales (Figura 1). El proyecto INSPEC<sup>2</sup>T se está implementando en varias ciudades de cuatro países de la UE, entre ellos España (INSPEC<sup>2</sup>T, 2015).

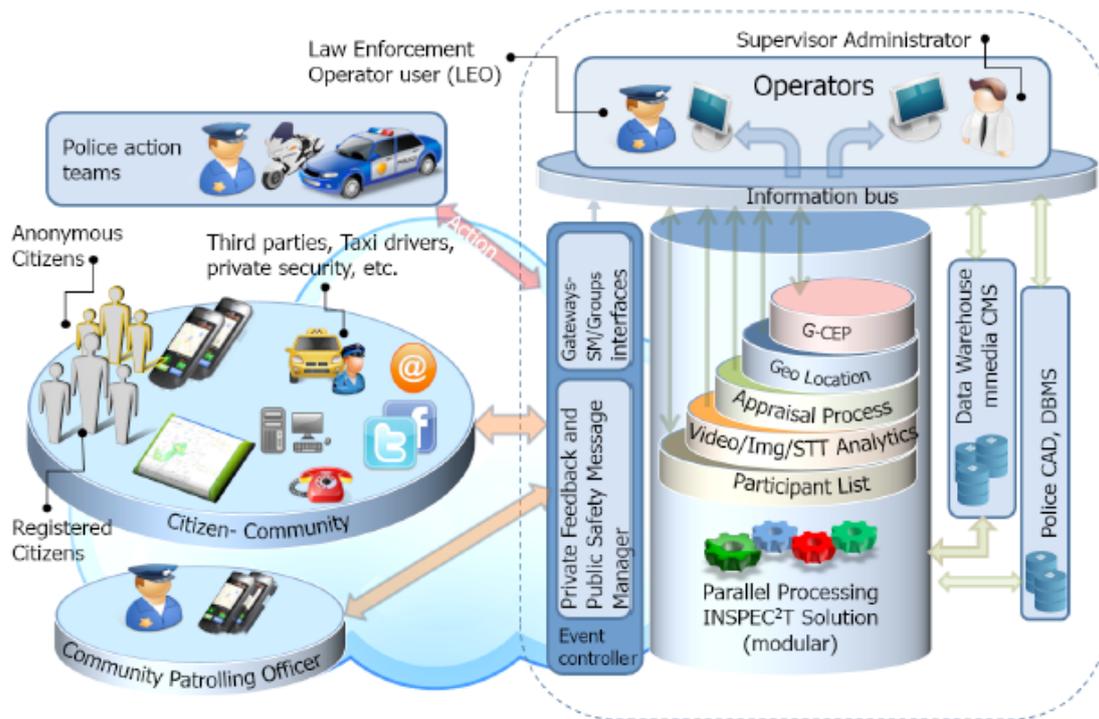


Figura 1. Enfoque del Proyecto INSPEC<sup>2</sup>T de la UE. Fuente: (INSPEC<sup>2</sup>T, 2015).

## 1.2. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA: ESTRATEGIA TIC

Los avances en materia de transformación digital en España y la incorporación de las TIC a las Administraciones Públicas, comenzaron con la aprobación de la Ley 30/1992, sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo (Gobierno de España, 1992), que abrió la posibilidad de establecer relaciones digitales con las Administraciones Públicas, pero dejando en las manos de dichas Administraciones determinar si los ciudadanos podían, o no, relacionarse

por medios digitales con ellas. Más tarde, la Ley 11/2007, sobre el acceso digital de los ciudadanos a los Servicios Públicos (Gobierno de España, 2007) garantizaba el derecho de las personas a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios digitales, así como la obligación correlativa de estas de dotarse de los medios para permitir esas comunicaciones.

Pero el impulso definitivo para la transformación digital lo dio el Gobierno de España con la Agenda Digital, aprobada el 15 de febrero de 2013, como parte de la estrategia del Gobierno para desarrollar la economía y la sociedad digital en España. La Agenda determinaba la hoja de ruta en materia de TIC y de Administración Digital, y desarrollaba los objetivos establecidos en la Agenda Digital para Europa, incorporando además otros específicos para España, los cuales se materializaron a través de varios planes, entre ellos, el Plan de Servicios Públicos Digitales, dentro del cual se han desarrollado distintos proyectos de creación de plataformas digitales para fomentar la interacción de los ciudadanos con las Administraciones Públicas en general, y con las fuerzas de seguridad en particular (Hermoso, 2016, p. 182).

El impulso de la Agenda Digital española, entre otros factores, dio origen a la aprobación de las Leyes 39/2015 (Gobierno de España, 2015a) y 40/2015 (Gobierno de España, 2015b), que supusieron un cambio radical e integral en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público por el que se había regido España hasta ese momento. Las citadas leyes, que entraron en vigor en octubre de 2016<sup>3</sup>, derogaron toda la normativa anterior para crear un nuevo sistema que tuviera en cuenta los progresos tecnológicos, sociales y jurídicos habidos desde la promulgación de la Ley 30/1992. El nuevo marco jurídico introduce cambios fundamentales, instaurando, por ejemplo, la obligación (ya no la facultad) de comunicarse con las Administraciones Públicas por vía digital para las empresas y otros colectivos. Se garantiza la posibilidad de los ciudadanos para identificarse por medios digitales ante la Administración y la obligatoriedad para esta de verificar dicha identidad por los mismos medios. Se admite también de forma general la firma digital para mostrar el consentimiento de los ciudadanos ante cualquier procedimiento o expediente administrativo (DGGC, 2015a). Incluso si alguno de estos ciudadanos no dispone de los medios digitales necesarios, las Administraciones Públicas tienen la obligación de ofrecerle la posibilidad de identificarse con su firma digital utilizando los medios digitales de la propia Administración. Esa posibilidad cobra todo su sentido desde el año 2006, cuando entró en vigor la norma que permite a todos los ciudadanos españoles identificarse con la firma digital contenida en su carné de identidad (Gobierno de España, 2005a).

Se crea también un Registro Digital General, en el que se recogen todos los documentos presentados o recibidos en cualquier órgano administrativo. Ese Registro General funciona como un portal que facilita el acceso de los ciudadanos a los registros digitales de cada organismo. Por otro lado, los registros digitales deben ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros (Liponetsky, 2015, pp. 12-14), dando cumplimiento así al imperativo europeo (Parlamento y Consejo Europeo, 2014) de aceptar sistemas de verificación electrónica basados en certificados digitales reconocidos (Martínez, 2015, p. 49).

---

3 Algunas disposiciones como el registro digital, el punto de acceso digital general de la Administración o el archivo digital único entran en vigor en octubre de 2017.

Otro asunto a destacar en la legislación española es el tema de la transparencia y datos abiertos u *Open Data*<sup>4</sup>. En un momento en que la corrupción política era una de las grandes preocupaciones de los españoles<sup>5</sup> el Gobierno aprobó la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, garantizando el acceso a la información y bases de datos operadas por las Administraciones Públicas. De esta forma toda la información de interés, y especialmente la económica, presupuestaria y estadística, es más fácilmente accesible, comprensible y reutilizable, estableciendo fechas y plazos de respuesta (Gobierno de España, 2013).

Para la puesta en práctica de toda esta normativa, en el año 2012, el Gobierno español creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, buscando que la Administración promoviese una mayor competitividad en la economía española. Para ello se propusieron más de 200 medidas, la mitad de las cuales se referían a las TIC. Una de las actuaciones más significativas fue la creación de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC), organismo con competencias transversales en toda la Administración. La estructura organizacional se completó con la creación de otros órganos colegiados y unidades con el objetivo de implementar las políticas de transformación digital en el ámbito del sector público administrativo estatal. Entre esos órganos figuran las Comisiones Ministeriales de Administración Digital (CMAD), unidades responsables de implantar, a nivel ministerial, las políticas comunes de las TIC y las encaminadas a la transformación digital de cada ministerio. En el Ministerio del Interior se constituyó la CMAD correspondiente, de la que forma parte como vocal el subdirector general de Apoyo de la Guardia Civil, principal responsable de las unidades y servicios encargados de implementar las medidas técnicas de transformación digital en el seno de la institución (Ministerio del Interior, 2015a). Por último, el Real Decreto 415/2016 reestructuró los diferentes ministerios, creando el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y, en su seno, la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (Gobierno de España, 2016).

Por otra parte, en el año 2015 el Gobierno Español aprobó la Estrategia TIC: el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado, que establece los principios rectores de la Administración Digital, los objetivos estratégicos, las líneas de acción y las medidas de gobernanza hasta el año 2020. Entre los objetivos estratégicos, a los efectos de ese trabajo, conviene destacar el segundo, que establece que el canal digital ha de ser el medio preferido por ciudadanos y empresas para relacionarse con la Administración. Ese objetivo se logra a través de tres líneas de acción que tienen una incidencia directa con las herramientas de *e-Police* desarrolladas por la Guardia Civil: (i) proveer servicios públicos digitales adaptados a las nuevas tecnologías; (ii) mejorar la satisfacción del usuario en el uso de los servicios públicos digitales, y (iii) promover la innovación en la prestación de servicios (Gobierno de España, 2015c).

Dentro de cada una de esas líneas de acción, la Estrategia TIC española se propone la consecución de una serie de metas que se presentan en la tabla 2.

4 *Open Data*, o datos abiertos, son aquellos puestos por las Administraciones Públicas a disposición de los ciudadanos para que puedan ser reutilizados, garantizando siempre el principio de transparencia.

5 Según el Centro de Investigaciones Sociológicas, en el año 2013 la corrupción era la segunda mayor preocupación de los ciudadanos españoles, justo detrás del paro (CIS, 2013).

Metas	Grado	Fecha prevista
Todos los registros administrativos están en la Carpeta Ciudadana <sup>6</sup>	50%	2017
	75%	2018
	80%	2020
Los servicios públicos digitales son accesibles desde los smartphones	100%	2020
Las unidades administrativas con información sobre los ciudadanos y empresas están registradas en la Plataforma de Intermediación <sup>7</sup>	100%	2020
Los servicios públicos digitales ofrecen encuestas de satisfacción	100%	2017
Los Ministerios tienen un Plan de Asistencia para el uso de los servicios digitales	100%	2017
Las oficinas de atención al público ofrecen asistencia en el uso de los servicios digitales	100%	2017
Los servicios digitales informan a los ciudadanos sobre el estado de sus expedientes administrativos	100%	2020

Tabla 2. Metas de la Estrategia TIC española. Fuente: (Gobierno de España, 2015c).

### 1.3. PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil, como el resto de la Administración española, inició su proceso paulatino de transformación digital en la última década del siglo XX, a raíz de las leyes 30/1992 y 11/2007. En desarrollo de las mismas, se dictaron diversas resoluciones en el seno del Ministerio del Interior como la Orden INT/2939/2009 por la que se creaba el Registro Digital en la Guardia Civil (Ministerio del Interior, 2009), que permitía la recepción, remisión y tramitación de los documentos administrativos remitidos o expedidos por vía digital mediante firma electrónica.

Otros documentos, si bien no hacían alusión directa a la Administración Digital, sí caminaban en la misma línea de simplificación administrativa, como el Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011 por el que el Gobierno se comprometía a que en el plazo de un año los ciudadanos no tuvieran que entregar ningún documento que ya estuviera en poder de la Administración. Esta medida, junto a otras también destinadas a disminuir la burocracia, supusieron un ahorro de más de 9.700 millones de euros según las estimaciones del propio Gobierno español (Consejo de Ministros, 2011).

En desarrollo de esta normativa, y especialmente de la Estrategia TIC antes men-

6 La Carpeta Ciudadana es un servicio digital de la Administración General del Estado, en el que los ciudadanos pueden consultar, previa identificación digital, el estado de sus administrativos (Tráfico, Hacienda, etc.), notificaciones, registros o datos personales registrados en la Administración (Administración Electrónica, 2017a).

7 La Plataforma de Intermediación es un servicio digital de la Administración General del Estado que permite verificar o consultar los datos de un ciudadano que ha iniciado un trámite con cualquier organismo del Estado. De este modo, el ciudadano no tiene que aportar documentos acreditativos, por ejemplo, de identidad o de residencia, en los trámites que inicie. En 2016 se superaron los 75 servicios disponibles (Administración Electrónica, 2017b).

cionada, la Guardia Civil está actualmente desarrollando su Plan de Acción para la Transformación Digital, todavía sin finalizar (DGGC, 2016a). La finalidad última, en cuanto a la relación de la Guardia Civil con los ciudadanos, es que no se requiera su presencia física para la realización de ningún trámite administrativo, de forma que todos ellos puedan realizarse *on line* desde casa, contando con la firma digital que proporciona, entre otros, el DNI. El Plan de Acción contiene los objetivos estratégicos, las líneas de acción, las medidas a adoptar y los indicadores para el seguimiento y control del propio plan. Entre los cinco objetivos estratégicos desarrollados, destacamos el segundo que establece que el canal digital ha de ser el medio preferido por los ciudadanos y empresas para relacionarse con la Guardia Civil. De esta forma, es la propia Administración, y no los particulares, la encargada de liderar, dirigir y orientar el proceso de cambio hacia la transformación digital.

## 2. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y COMPETENCIAS DIGITALES DE LOS CIUDADANOS

Hemos visto en el capítulo anterior cómo las Administraciones Públicas están obligadas a proporcionar los medios necesarios para que los ciudadanos puedan interactuar con ellas, promoviendo políticas activas en ese sentido. Vamos a ver ahora el nivel de desarrollo de la sociedad de la información en España y cuáles son las habilidades digitales de los ciudadanos.

A nivel europeo el indicador de referencia para evaluar el nivel de desarrollo digital de la economía y de la sociedad es el llamado Índice DESI, elaborado por la Comisión Europea. Como vemos en la figura 3, España ocupa en el año 2017 la posición número 14 entre los 28 estados miembros de la UE (Comisión Europea, 2017).

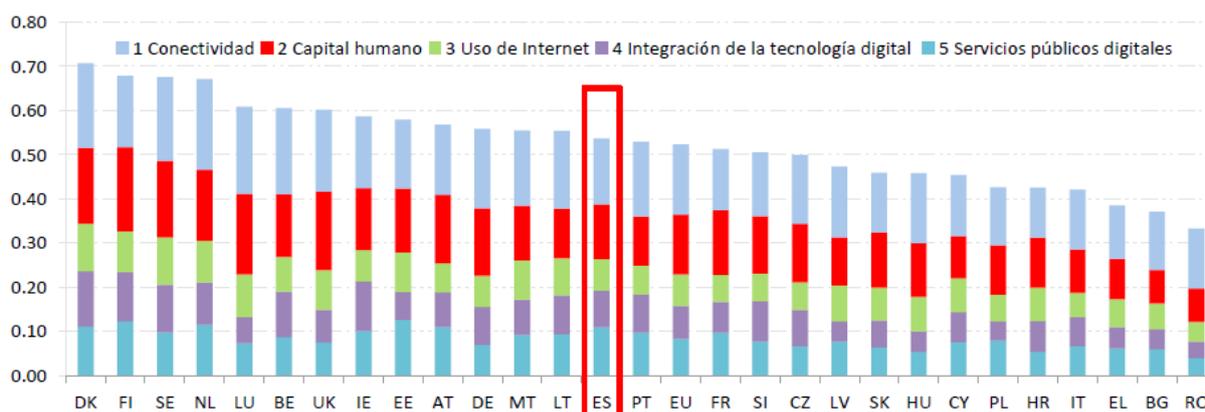


Figura 3. Índice de Digitalización de la Economía y de la Sociedad (DESI). Fuente: (Comisión Europea, 2017).

Si analizamos un poco más en detalle el citado índice, según se muestra en la figura 4, vemos que España destaca en un aspecto, precisamente en el de los servicios públicos digitales.

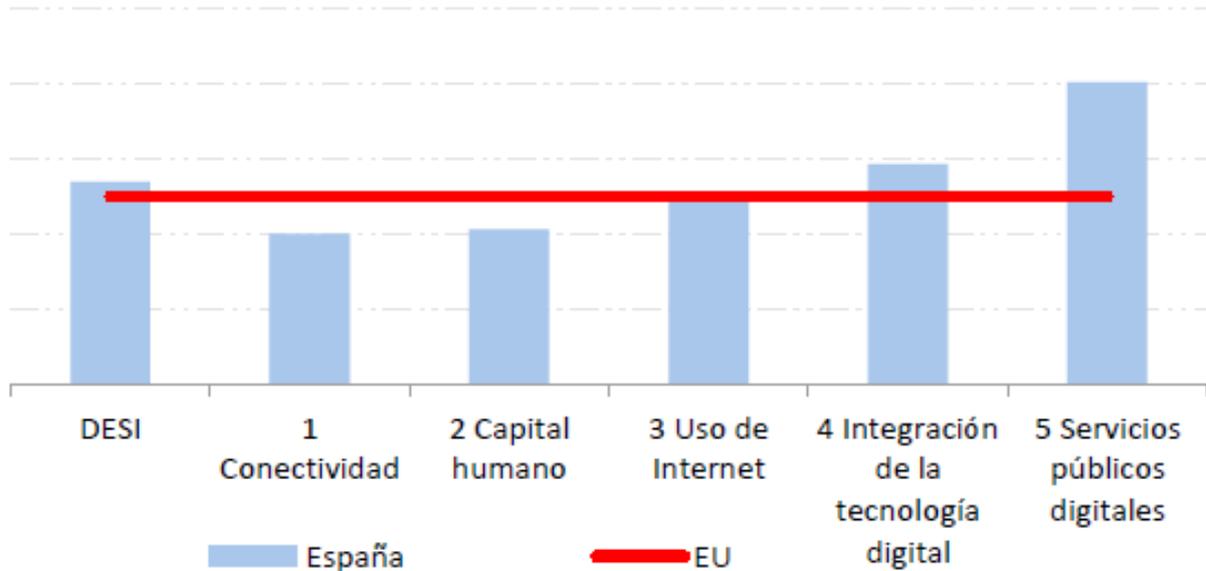


Figura 4. Componentes DESI en España en la UE. Fuente: (Comisión Europea, 2017).

Aquí España ocupa el sexto puesto entre los 28 países de la UE, con unas cifras muy por encima de la media europea. Debemos destacar los *Open Data* puestos a disposición pública por la Administración. España lidera el ranking europeo en este aspecto, destacando tanto por el número de fuentes abiertas como por su calidad, y por la regulación nacional en la materia<sup>8</sup>. Por otra parte, según los datos de la ONU referidos al año 2016, España se encontraría en el séptimo lugar del mundo y el tercero de Europa en cuanto a participación ciudadana en la e-Administración (ONU, 2016, p. 56).

En cuanto al capital humano (usuarios de Internet), España se encuentra en la posición 14 de Europa, por debajo de la media europea. Los usuarios de Internet alcanzaron el 76% de la población en el año 2016, tres puntos menos que la media europea. Otra debilidad son las capacidades digitales básicas, que apenas tiene el 53% de la población española, en contraposición al 56% de la media europea. El único dato positivo en este aspecto son los graduados STEM<sup>9</sup>, que en España son 21 de cada 1.000 habitantes entre 20 y 29 años, el sexto puesto en el ranking europeo.

Por lo que se refiere a los indicadores españoles, el índice español de referencia es la encuesta sobre equipamiento y uso de TIC en los hogares que emite todos los años el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2016). Los indicadores del INE desarrollan con mayor profundidad los analizados por el índice DESI.

Según el INE, a fecha 03 de octubre de 2016<sup>10</sup>, el 81,9% de los hogares españoles tiene conexión a Internet (13 millones de viviendas), la inmensa mayoría de banda ancha (el 81,2%). Además, el 77,1% de esos hogares dispone de ordenador y el 96,7% teléfono móvil (Figura 5).

8 Recordemos la Ley de Transparencia en el punto anterior (Gobierno de España, 2013).

9 *Science, Technology, Engineering, Mathematics* (Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Matemáticas).

10 El universo analizado corresponde a 34.389.822 personas con edades entre los 16 y los 74 años. De ellos el 31% (10.654.898) viven en poblaciones de menos de 20.000 habitantes. Este tipo de poblaciones constituyen la demarcación habitual de la Guardia Civil.

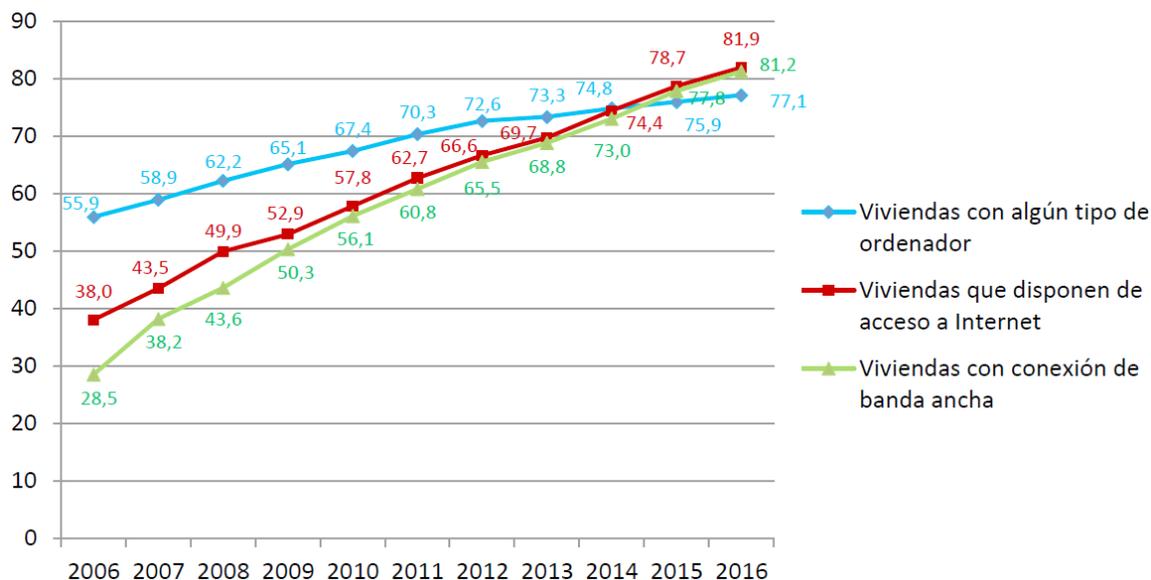


Figura 5. Evolución de las TIC en los hogares. Fuente: (INE, 2016).

En cuanto al uso de comercio electrónico el porcentaje de personas que han comprado a través de Internet en los tres últimos meses alcanza una penetración del 34,9% de la población. Una de cada tres personas de 16 a 74 años de edad ha comprado a través de Internet en esos tres últimos meses. Por su parte, más de 17 millones de personas (el 50,1% de la población) han realizado operaciones de comercio electrónico alguna vez en su vida.

Por lo que se refiere a la participación en redes sociales (Figura 6), el 66,8% de los usuarios de Internet participa en redes sociales de carácter general, como Facebook, Twitter o Tuenti. Los más participativos son los estudiantes (90,7%) y los jóvenes de 16 a 24 años (91,1%). Por sexos la participación de las mujeres (70,3%) es superior a la de los hombres (63,4%)

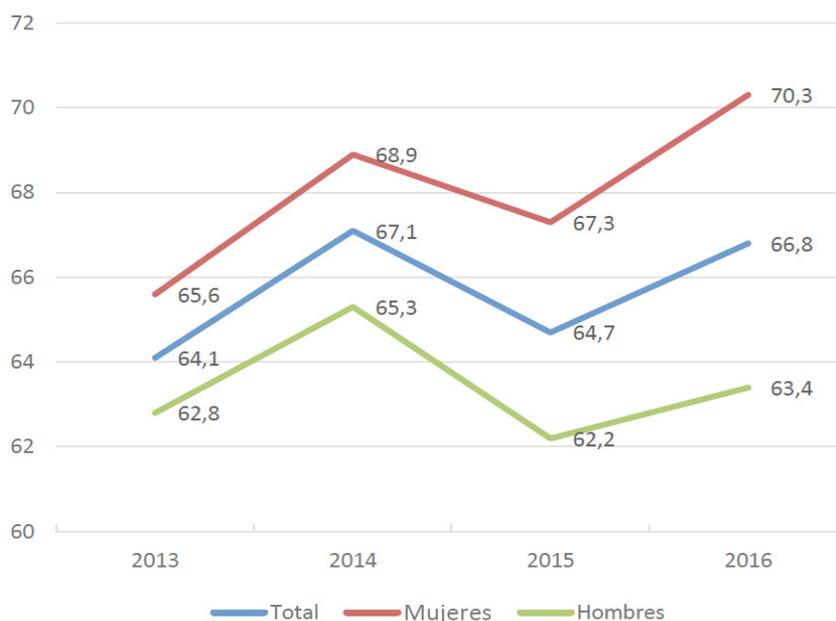


Figura 6. Participación de los ciudadanos españoles en las redes sociales. Fuente: (INE, 2016).

En lo que se refiere a los servicios públicos digitales, el 61.6% de los internautas españoles en el año 2016 contactó o interactuó con las administraciones o servicios públicos a través de Internet por motivos particulares. Este porcentaje equivale al 50,1% del total de la población de 16 a 74 años. Por la forma de interactuar, el 58,1% de usuarios de Internet obtuvo información de las páginas web de la Administración, el 45,3% descargó formularios oficiales y el 39,7% envió formularios cumplimentados (Figura 7). En cuanto a las causas por las que los usuarios de Internet con necesidad de enviar algún formulario cumplimentado a las Administraciones Públicas no lo hicieron a través de Internet en el último año, el 19% lo hizo por falta de habilidades o conocimientos, el 13,6% por estar preocupado por la protección y seguridad de los datos personales y el 13,0% por no disponer de firma o certificado electrónico o por tener problemas con los mismos. Una muestra de la confianza en el uso de la red lo da el que el 73,3% de los internautas haya proporcionado datos a través de Internet en el año 2016.

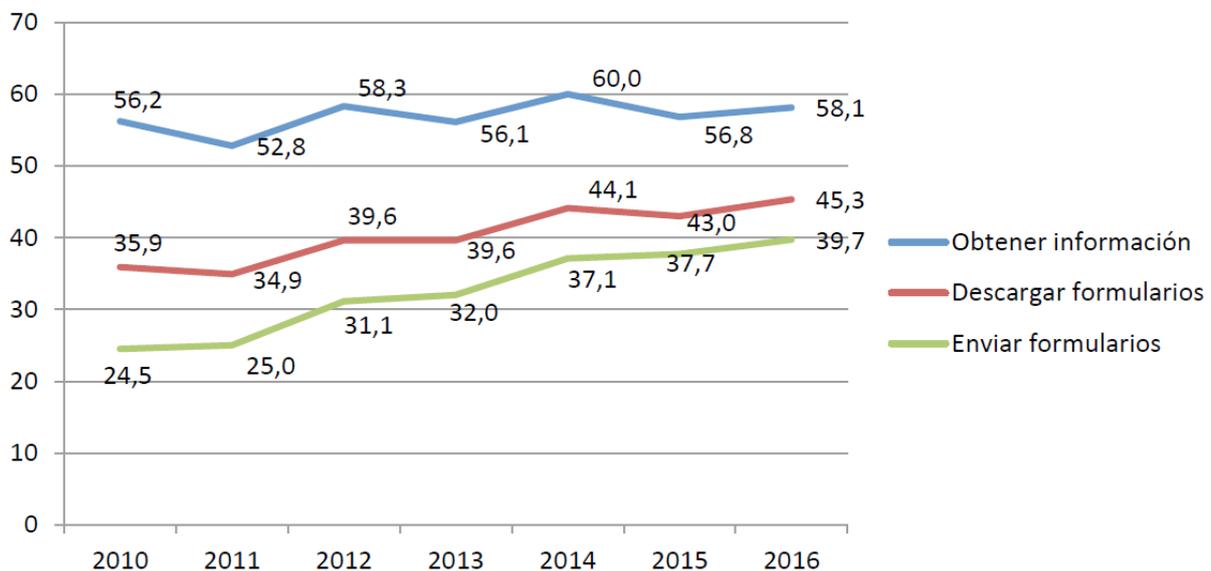


Figura 7. Evolución en la utilización de servicios públicos digitales. Fuente: (INE, 2016).

Por otro lado, en cuanto a las capacidades digitales de los ciudadanos españoles, el INE destaca que el 80,6% de los ciudadanos entre 16 y 74 años ha utilizado Internet en los últimos tres meses, porcentaje que baja hasta el 76,5% cuando el uso es al menos una vez por semana y al 66,8% cuando es a diario (Figura 8). Sin embargo, estos porcentajes no son homogéneos en toda la población: si consideramos las localidades de menos de 20.000 habitantes, que constituyen la demarcación habitual de la Guardia Civil, el porcentaje de ciudadanos que ha utilizado Internet en los últimos tres meses baja hasta el 76,3%. Destacamos también la influencia de la comunidad autónoma de residencia en cuanto a la utilización de las TIC, habiendo una diferencia de más de 12 puntos porcentuales entre la comunidad autónoma que más las utiliza (Madrid, 86,9%) y la que menos (Galicia, 74,6%) (INE, 2016).

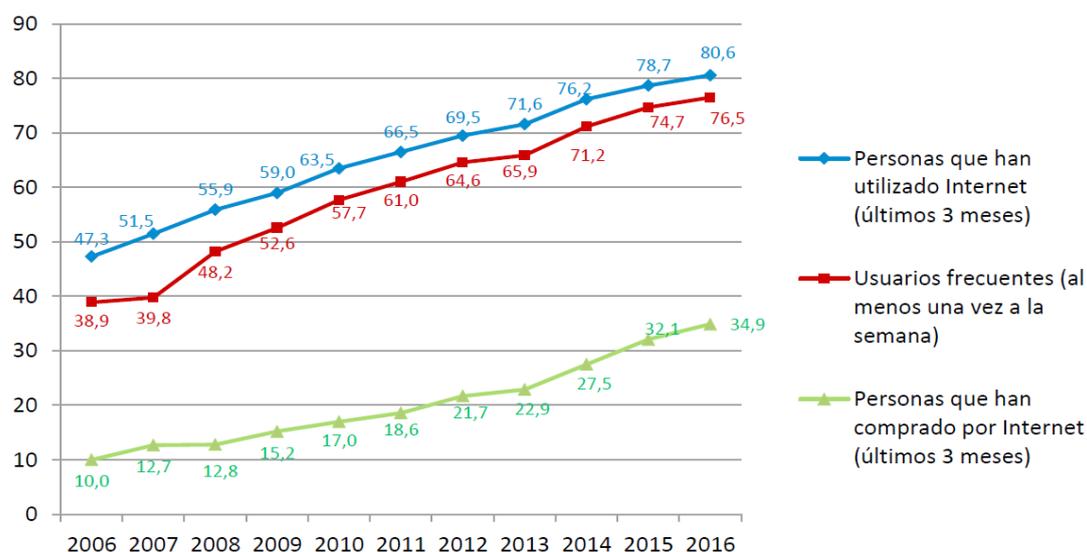


Figura 8. Uso de Internet (personas entre 16 y 74 años). Fuente: (INE, 2016).

El dispositivo más utilizado para conectarse desde cualquier sitio a Internet es, con mucho, el teléfono móvil (el 93,3%). Tras él se sitúan el ordenador portátil (57,8%), el ordenador de sobremesa (45,4%) y la tableta (41,5%). Casi el 90% de los internautas utiliza algún tipo de dispositivo móvil para acceder a Internet fuera de la vivienda habitual o centro de trabajo: el 88,2% lo hace mediante el teléfono móvil.

### 3. EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS E-POLICE DE LA GUARDIA CIVIL

#### 3.1. LOS SERVICIOS E-POLICE EN LA GUARDIA CIVIL

Según el tipo de relación que se establece entre la Guardia Civil y el ciudadano, podemos clasificar los servicios digitales que ofrece el Cuerpo en cuatro grandes bloques: de información, de interacción, mixtos y de calidad de los servicios, tal como se muestra en la tabla 5.

<b>Servicios de Información</b>	Portal GC en Internet
<b>Servicios de interacción</b>	Servicios de Sede Electrónica
	Proceso de admisión a la escala de Cabos y Guardias
	e-Denuncia
	e-Establecimientos
<b>Servicios mixtos</b>	OIAC
	Redes Sociales
	Aplicaciones para dispositivos móviles (apps)
<b>De calidad de los servicios</b>	Carta de servicios electrónicos

Tabla 5. Servicios e-Police en la Guardia Civil. Fuente: Autor (2017).

- Servicios de información. Los servicios a través del Portal de Internet (DGGC-ORIS, 2017) consisten en ofrecer al ciudadano, vía electrónica, información de interés general sobre cómo dirigirse a la Guardia Civil, teléfonos de emergencia, formas de contacto, qué hacer en caso de violencia de género

o abuso a menores, quejas y sugerencias, consultas, formularios para iniciar procedimientos administrativos, consejos sobre seguridad, tablón de anuncios, notas de prensa, colaboración ciudadana, etc. El portal es el principal medio de información y comunicación general con el ciudadano a través de Internet.

- Servicios de interacción. Los servicios de interacción ofrecen la posibilidad de relación directa con la Guardia Civil mediante el envío de formularios y el uso de la firma electrónica o certificado digital avanzado. De esta forma los ciudadanos no tienen necesidad de ir al cuartel o Puesto de la Guardia Civil, y los documentos enviados tienen el mismo valor que los originales en papel.

La mayoría de los servicios digitales de interacción se ofrecen a través de la Sede Electrónica (DGGC, 2017a). Esta plataforma digital opera mediante el servicio de registro electrónico con un sistema de certificación digital (Ministerio del Interior, 2009), que permite iniciar los distintos procedimientos *on line* que tiene activos la Guardia Civil, así como hacer reclamaciones y sugerencias. Para las reclamaciones el sistema reenvía a la página web del Ministerio del Interior. Los servicios electrónicos actualmente disponibles en Sede Electrónica (junio 2017) son 42, divididos en los siguientes grupos: (i) Registro General Auxiliar: sobre cualquier tema, no necesariamente relacionado con la Guardia Civil; (ii) Antecedentes policiales: Acceso, rectificación y cancelación; (iii) Seguridad privada; (iv) Armas y explosivos; y (v) Procesos de selección a la escala de cabos y guardias.

En cuanto al último de los grupos citados, en los últimos dos años el sistema se ha modificado, de forma que el registro inicial para el acceso a las pruebas de ingreso en la escala de cabos y guardias sigue un procedimiento autónomo que debe ser seguido obligatoriamente a través de Internet, en el portal habilitado al efecto (DGGC, 2016b). El sistema permite también el pago de las tasas a través de la red, opción escogida por la gran mayoría de los candidatos. La página contiene información institucional de la Guardia Civil, así como sobre la forma de desarrollar una carrera profesional en su seno.

Otro de los servicios que permiten la interacción directa entre ciudadanos y Guardia Civil es el servicio de denuncia electrónica, que ofrece la posibilidad de anticipar los datos de denuncias sobre ilícitos penales menores o sobre la pérdida y recuperación de documentos<sup>11</sup>. (DGGC, 2017b). En todo caso, en el momento actual, exige la posterior ratificación de la denuncia en un Puesto de la Guardia Civil en el plazo máximo de 72 horas (Martín, 2015, pp. 108-110).

- Servicios mixtos. Como servicios mixtos, tanto de información como de interacción, podemos referir la Oficina de Información y Atención al Ciudadano (OIAC), las redes sociales y las aplicaciones de dispositivos móviles (apps)

La OIAC es una oficina dependiente de la ORIS<sup>12</sup>, que basa su actuación fundamentalmente en la atención telefónica (mediante el número gratuito 900.101.062) y vía correo electrónico ([sugerencias@guardiacivil.es](mailto:sugerencias@guardiacivil.es)), contestando a cuantas consultas y solicitudes se le formulan en relación con los servicios que ofrece la

11 Pérdida o extravío de documentación; hallazgo de documentación o efectos; sustracción de vehículos; sustracción en interior de vehículos; hurtos sin violencia ni intimidación; daños sin autores conocidos.

12 Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil.

Guardia Civil. También permite la formulación personal de quejas y sugerencias y tramita las que recibe por email.

Por último, la Guardia Civil participa activamente en las redes sociales más conocidas, teniendo abierta cuenta en la mayor parte de ellas: Twitter, Instagram, YouTube, Flickr, Tumblr, Facebook y Periscope.

En cuanto a las apps, han sido las últimas herramientas digitales incorporadas a los servicios electrónicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La primera app en el ámbito estatal fue AlertCops, que empezó a funcionar en el año 2014, tanto para la Guardia Civil como para la Policía Nacional. El objetivo de esta app es facilitar el acceso universal a los servicios de seguridad pública para que cualquier persona, independientemente de su lengua, origen o, incluso, deficiencia auditiva o visual, pueda informar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre cualquier acto delictivo o incidente de seguridad del cual sea víctima o testigo. Este servicio permite que, a través de un *smartphone*, cualquier ciudadano pueda enviar directamente una alerta a las fuerzas de seguridad, de una forma simple e intuitiva, y obtener una respuesta rápida y eficiente (Ministerio del Interior, 2015b).

También la Guardia Civil tiene una app propia, si bien de ámbito más restringido, enfocada únicamente a los delitos cometidos a través de Internet. Esta aplicación fue desarrollada por el Grupo de Delitos Telemáticos de la Unidad Central Operativa, permitiendo, como la anterior, su instalación a través de las plataformas móviles más populares (*App Store, Android, Marketplace*), buscando la posibilidad de denunciar a través de Internet cualquier ilícito relacionado con las TIC que sufran los ciudadanos<sup>13</sup> (DGGC, 2011).

En relación con las empresas, y además de los servicios que ofrece la Sede Electrónica para las relacionadas con el ámbito de la intervención de armas o de la seguridad privada, la Guardia Civil dispone de dos servicios digitales destinados a los establecimientos hoteleros o comerciales sujetos a control administrativo por parte del Instituto: el servicio electrónico de e-Hospederías y el servicio electrónico de residuos metálicos APLES (DGGC, 2017c).

La obligación de los establecimientos hoteleros de registrar a todos los viajeros está prevista en la Orden del Ministerio del Interior INT/502/2003 (Ministerio del Interior, 2003). Actualmente la Guardia Civil tiene su propia página web (DGGC, 2017d) en la que los gerentes de dichos establecimientos pueden cumplir con la obligación legal de enviar a las fuerzas de seguridad, a través de medios electrónicos, las altas de viajeros alojados, identificándose mediante un nombre de usuario y una contraseña.

El mismo procedimiento se utiliza para el servicio electrónico APLES (DGGC, 2017e), con el fin de que los centros de gestión de residuos metálicos y comercio al por mayor de cobre y chatarrería puedan enviar diariamente, a través de Internet, los datos relativos a entradas de cobre y otros metales no preciosos,

---

13 En la fecha de finalización de la redacción de este artículo (junio de 2017) la ORIS está desarrollando una app específica para la Guardia Civil, de carácter mucho más global, combinando información institucional e interacción con los ciudadanos.

especificando la información necesaria sobre cantidad, origen y características (Ministerio del Interior, 2011).

- Calidad de los servicios *e-Police* de la Guardia Civil. Todos estos servicios electrónicos o de *e-Police*, están garantizados mediante la llamada Carta de Servicios Electrónicos de la Guardia Civil. Este tipo de documentos se recoge en un Real Decreto del año 2005 (Gobierno de España, 2005b) por el que se establece el marco general de mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Como parte de esa mejora en la calidad de los servicios, se contempla la publicación de cartas de servicios digitales con la finalidad de informar a los ciudadanos sobre los servicios digitales que se encuentran a su disposición, indicando las especificaciones técnicas de uso y los compromisos de calidad asumidos por los distintos ministerios, de modo que los ciudadanos puedan intervenir activamente en la mejora de la Administración.

De ahí la importancia de contar con este tipo de cartas que manifiestan el compromiso con el usuario en mantener los canales electrónicos abiertos 24/7 (24 horas al día, los siete días de la semana), favoreciendo su actuación sin necesidad de personarse en un centro policial. Los compromisos de la Guardia Civil recogidos en su Carta para el trienio 2015-2018 son los siguientes: (i) comunicar a los ciudadanos en 24 horas los problemas de mantenimiento de los servicios electrónicos; (ii) corregir en 24 horas los errores que comunican los ciudadanos sobre la información que hay de los servicios electrónicos; (iii) contestar las quejas, sugerencias y felicitaciones recibidas por la Oficina de Información y Atención al Ciudadano en el plazo de 18 días hábiles; (iv) hacer cinco publicaciones diarias en Facebook y Twitter y publicar tres videos a la semana con información relevante en YouTube (DGGC, 2015b).

### 3.2. UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS *E-POLICE* DE LA GUARDIA CIVIL

En cuanto a los servicios electrónicos de información, los datos de seguimiento de la página oficial de la Guardia Civil muestran un crecimiento continuo desde el año 2013. En los cuatro primeros meses de 2017, 631.000 visitantes mensuales han realizado 3.281.000 visionados mensuales de dicha página web (DGGC-ORIS, 2017).

Sin embargo, los servicios interactivos presentan una realidad muy diferente, especialmente en lo referente a la Sede Electrónica, que apenas tiene un uso residual por la ciudadanía en la actualidad. Del análisis realizado sobre esta herramienta digital, y de las entrevistas efectuadas a distintos mandos de la Guardia Civil relacionados con esta problemática, podemos concluir que son varios los factores que han llevado a la situación actual: (i) falta de inversión, con infraestructuras creadas en el año 2004 que son insuficientes para los servicios soportados en la actualidad; (ii) utilización casi nula por los ciudadanos, con fallos continuos en el sistema; (iii) servicios electrónicos poco adecuados a la realidad social, con un desfase importante por el rápido desarrollo de las TIC y las exigencias de los ciudadanos; (iv) escasa utilización de la ciudadanía por la ausencia de necesidad y la preferencia por los servicios presenciales, especialmente en las pequeñas poblaciones del ámbito rural; (v) plataforma algo compleja y falta de obligatoriedad en su utilización; y (vi) falta de confianza en el uso de algunas aplicaciones y servicios electrónicos. Todos estos inconvenientes están actualmente en vías de solución, trabajándose ahora en la migración a la plataforma ACCEDA, común

a la mayor parte de las Administraciones Públicas, con un entorno más amigable que el actual, fácil y cómodo de utilizar por los ciudadanos.

Por otra parte, los datos reflejados en la página web de admisión a las pruebas selectivas para el acceso a la Escala de cabos y guardias civiles son muy positivos (DGGC, 2016b). Como vimos anteriormente, el registro previo de las solicitudes pasó a ser obligatorio por Internet a partir de la convocatoria de 2016, lo cual hizo que la utilización de la red fuera masiva, con buenos resultados como vemos reflejado en la tabla 6.

<b>Pruebas de admisión para la Guardia Civil 2016</b>	
Solicitudes de inscripción	36.079
Pago de tasas por Internet	27.397
No hicieron pago de tasas por Internet	8.683

Tabla 6. Solicitudes a las pruebas de admisión para la Guardia Civil. Fuente: (DGGC, 2016b).

En este caso la Guardia Civil hizo una apuesta muy fuerte por los servicios electrónicos, con la finalidad de liderar el proceso de cambio en la propia sociedad y empujar a los ciudadanos a usar las nuevas tecnologías, en cumplimiento de los objetivos de la Estrategia TIC ya mencionados.

Por su parte, la e-Denuncia es un servicio de fácil utilización, toda vez que no requiere la firma electrónica a través del DNI o de cualquier otro medio permitido. Sin embargo, ahí reside precisamente su cuestionable utilidad: es necesaria la ratificación posterior en un plazo de 72 horas en el Puesto o Unidad de la Guardia Civil escogida por el ciudadano<sup>14</sup>. Desde la entrada en funcionamiento en el año 2015, y hasta el 13 de febrero de 2017, se registraron un total de 4.203 e-Denuncias distribuidas según se refleja en la tabla 7.

e-Denuncia	Nº	<b>Puestos que procesaron las e-Denuncias: 363 (53% del total habilitado)</b>	
<b>2015</b>	1.621	< 10 e-Denuncias	93,85% de los Puestos
<b>2016</b>	2.213	10-25 e-Denuncias	4,38% de los Puestos
<b>2017<sup>15</sup></b>	369	26-50 e-Denuncias	1,46% de los Puestos
		51-99 e-Denuncias	0,14% de los Puestos
		>100 e-Denuncias	0,14% de los Puestos

Tabla 7. Procedimiento de e-Denuncia en la Guardia Civil. Fuente: (DGGC, 2016c).

Si tenemos en cuenta el número de infracciones penales habidas en España, que fue de 2.036.815 en 2015 (Ministerio del Interior, 2015c, p. 151), y aunque esa cifra abarca a todas las fuerzas de seguridad españolas, podemos afirmar que la elección de la e-Denuncia por parte de los ciudadanos es todavía escasa. Las causas podrían ser las siguientes: (i) la e-Denuncia tan solo se aplica a determinados casos, generalmente aquellas infracciones menores en que el autor es desconocido y no hay violencia en las personas o fuerza en las cosas; (ii) necesidad de ratificar la e-Denuncia en un Puesto de la Guardia Civil; (iii) desconocimiento de esta posibilidad por parte de la población en general; (iv) preferencia de los ciudadanos por el procedimiento presencial.

14 De los 1.715 Puestos de la Guardia Civil, 684 están autorizados para procesar las e-Denuncias. Todos ellos están abiertos al público las 24 horas del día (DGGC, 2016c).

15 Entre el 01-enero-2017 y el 13-febrero-2017.

En cuanto a los servicios electrónicos interactivos que la Guardia Civil ofrece a los establecimientos comerciales bajo control administrativo (establecimientos hoteleros y chatarrerías), los datos se presentan en la tabla 8.

<b>e-Hospederías</b>		<b>Residuos metálicos APLES</b>	
Nº establecimientos hoteleros en la base de datos	48.263	Nº chatarrerías en la base de datos	962
Nº establecimientos hoteleros que usaron los e-Servicios en 2016 <sup>16</sup>	20.697	Nº chatarrerías que usaron los e-Servicios en 2016 <sup>17</sup>	420
Porcentaje	42,9%	Porcentaje	43,7%

Tabla 8. e-Servicios en los establecimientos bajo control administrativo en 2016. Fuente: (DGGC, 2016c).

Como se puede ver, aunque estos servicios comenzaron a ser ofertados hace poco tiempo, en el año 2014, los problemas técnicos del propio sistema o la incomodidad de los usuarios han hecho que más de la mitad de los establecimientos registrados en la base de datos no estén actualmente haciendo uso de estos servicios, prefiriendo el sistema tradicional.

Finalmente, en cuanto a los servicios *e-Police* de tipo mixto, aquellos que ofrecen información e interacción al mismo tiempo, los datos son bastante más positivos. La presencia de la Guardia Civil en las redes sociales se refleja en la tabla 9 y, aunque siempre hay espacio para la mejora, las cifras son realmente positivas en lo referente a la participación de los ciudadanos, especialmente en Twitter y Facebook.

<b>RED SOCIAL</b>	<b>Seguidores Suscriptores</b>	<b>Me gusta</b> 	<b>Otros datos</b>
<b>Twitter</b>	773.446	1.179	1.300.000 visionados diarios
<b>Facebook</b>	148.926	148.119	4.200.000 lectores
<b>Instagram</b>	36.800	-	-
<b>YouTube</b>	20.870	-	8.775.000 visionados totales
<b>Periscope<sup>18</sup></b>	20.515	52.462	-
<b>Flickr<sup>18</sup></b>	245	-	-

Tabla 9. La Guardia Civil en las Redes Sociales (13-mayo-2017). Fuente: (DGGC - ORIS, 2017).

Así se refleja en el Índice Klout (KLOUT, 2017)<sup>19</sup> de influencia de individuos y organizaciones en las redes sociales. La Guardia Civil alcanza una puntuación de 83 en una escala de 1 a 100, mientras que la Policía Nacional obtiene 79 y el FBI americano 80. Por otra parte, las redes sociales en la Guardia Civil tienen un

16 El 65,38% de los establecimientos hoteleros enviaron menos de 10 registros por día.

17 El 95,42% de las chatarrerías enviaron menos de 10 registros por día.

18 El seguimiento real de Periscope y Flickr es mucho mayor que el presentado en la tabla. Las dos redes sociales proporcionan vídeos individuales que son vistos por muchos millares de personas, pero no figuran como suscriptores de la red social.

19 Klout es un servicio Web que mide el grado de influencia de una persona o de una organización o marca en las redes sociales. Para determinar el *Klout Score*, el servicio Web analiza más de 400 parámetros diferentes en las siete redes sociales más importantes, dando una puntuación de 1 a 100. No es un índice cuantitativo que mida el volumen de contenidos creados o los seguidores de una persona en la red, sino de la capacidad de influir en cuanto a la transmisión de sus contenidos (me gusta, respuestas, reenvíos, etc.).

responsable, equiparable al concepto de *Community Manager*, con un equipo de ocho personas a tiempo compartido, encargado de mantener los contenidos actualizados.

En lo que respecta al uso de las apps, a pesar de la novedad del servicio y del todavía no muy amplio impacto en los medios de comunicación social, los resultados que se reflejan en la tabla 10 sobre la app AlertCops, señalan una alta aceptación por parte de los ciudadanos. Sin embargo, casi 6.000 alertas de AlertCops fueron consideradas como no adecuadas por los responsables del sistema y, si tenemos en cuenta que algo más de seis millones de españoles usan Internet a través de sus teléfonos móviles en poblaciones de menos de 20.000 habitantes, la demarcación territorial habitual de la Guardia Civil (INE, 2016), todavía hay un margen importante de mejora en este ámbito.

Datos globales AlertCops 2015 /2016		Tipo de Alertas (comprobadas)	
<b>Alertas totales procesadas</b>	63.333	Acoso escolar	51
		Peleas y agresiones	968
		Solicitudes de chat	4.904
<b>- Alertas de prueba</b>	47.780	Contactos telefónicos	1.368
		Radicalismo	210
		Desaparecidos	235
<b>- Alertas rechazadas<sup>20</sup></b>	5.932	Robos / Atracos	705
		Vandalismo / Daños	844
		Violencia de género	299
<b>- Alertas comprobadas</b>	9.641	TOTAL	9.641

Tabla 10. App de AlertCops: Datos 2015 / 2016. Fuente: (DGGC, 2016c).

#### 4. CONCLUSIONES

Los objetivos del Plan de Acción Europeo y de la Estrategia TIC española presentan grandes oportunidades para la transformación digital de la Guardia Civil, facilitando la utilización de las TIC por los ciudadanos y promoviendo las condiciones para que el canal digital sea el preferido por la población. La exigencia de hacer siempre encuestas de satisfacción y adaptar las líneas estratégicas de las instituciones a la transformación digital, presenta retos todavía por alcanzar en la Guardia Civil, aunque ya en el camino adecuado hacia ello. La necesidad de garantizar la interoperabilidad de los procesos digitales de la Guardia Civil con el resto de las Administraciones Públicas necesita de un fuerte impulso de las estructuras de mando superior de la Guardia Civil e incluso del Ministerio del Interior y del Gobierno español, en el que también se está trabajando en la actualidad.

Sin duda alguna las redes sociales son actualmente uno de los medios principales utilizados por los ciudadanos para actuar con diversos interlocutores y, entre ellos, con la Administración Pública en general y con la Guardia Civil en particular. Los españoles destacamos por su uso mayoritario, en relación con nuestros socios europeos, y es por ello que la Guardia Civil ha hecho una apuesta decidida por este medio de interacción. El proceso de registro para la admisión a las pruebas selectivas de ingreso en la Escala de cabos y guardias es un ejemplo del alineamiento de la Estrategia de la Guardia Civil con las directivas europeas y con la Estrategia TIC española para hacer

20 Alertas que fueron reportadas por las fuerzas de seguridad como errores, no apropiadas, etc.

del canal digital el preferido por los ciudadanos. La creación de apps, como AlertCops y otras que están actualmente en desarrollo, puede ser muy importante para captar más usuarios que se unan a la vía digital cumpliendo así el objetivo de la Estrategia TIC<sup>21</sup>, dado que la mayoría de los ciudadanos interactúa cada vez más a través de teléfonos de última generación, siendo la conexión habitual a Internet para la gran mayoría de los internautas.

Por otra parte, los fallos técnicos y la tecnología obsoleta hacen que algunos de los servicios *e-Police*, particularmente aquellos que precisan de identificación y firma digital, tengan un uso todavía residual por los ciudadanos. La Sede Electrónica apenas está siendo utilizada e incluso muchos ciudadanos desconocen su existencia. Un servicio electrónico con futuro como es la e-Denuncia necesita de ratificación posterior por el ciudadano en un plazo de 72 horas, lo cual resta eficacia a la herramienta. El entorno de gran parte de los servicios no es demasiado amigable y buena parte de la población encuentra dificultades en su uso. No obstante, la mayor parte de estas debilidades están ya en vías de solución, con la migración a la plataforma ACCEDA, común a la mayor parte de las Administraciones Públicas, que ofrece un entorno más amigable y un sistema más robusto. Podemos afirmar que la Guardia Civil se encuentra en el camino adecuado hacia una completa transformación digital de la Institución, en línea con las recomendaciones del Gobierno y de la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

Administración Electrónica, (2017a). *Mi carpeta electrónica*, [En línea] Madrid: Sede Electrónica. Disponible en: <https://sede.administracion.gob.es/carpeta/clave.htm>, [Último acceso: 27 Abr 2017].

Administración Electrónica, (2017b). *Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación*. [En línea] Madrid: PAe. Disponible en: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/svd>, [Último acceso: 27 Abr 2017].

Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013. *Barómetro de diciembre 2013*, [En línea] Madrid: CIS. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000\\_3019/3008/es3008mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3008/es3008mar.pdf), [Último acceso: 04 Mayo 2017].

Comisión Europea, (2007). *Infraestructura de la Unión Europea de Información Geográfica* (Directiva 2007/2/CE Inspire), [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [http://publications.europa.eu/resource/ellar/e366b732-b665-4c8a-8639-e38308655d77.0013.02/DOC\\_4](http://publications.europa.eu/resource/ellar/e366b732-b665-4c8a-8639-e38308655d77.0013.02/DOC_4), [Último acceso: 27 Abril 27].

Comisión Europea, (2010). *Europa 2020*, [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_es.htm), [Último acceso: 22 Abril 2017].

Comisión Europea, (2014). *Agenda Digital para Europa*. [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: [https://europa.eu/european-union/file/1501/download\\_es?token=3I7D0Fil](https://europa.eu/european-union/file/1501/download_es?token=3I7D0Fil), [Último acceso: 24 Abril 2017].

Comisión Europea, (2015). *Un mercado único digital para Europa: la Comisión establece 16 iniciativas para conseguirlo*, [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en:

21 El 100% de los servicios públicos digitales deben ser accesibles desde los *Smartphones* en 2020.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm), [Último acceso: 25 Abril 2017].

Comisión Europea, (2016a). *La conectividad para un mercado único digital competitivo – hacia una sociedad europea del Gigabit* (Comunicación COM82016) 587 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones), [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0587&rid=1>, [Último acceso: 25 Abril 2017].

Comisión Europea, (2016b). *Plan de acción europeo (2016-2020) para la administración pública en línea* (Comunicación COM(2016) 179 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones), [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN>, [Último acceso: 27 Abril 2017].

Comisión Europea, (2017). *Digital Single Market: Digital Economy & Society*, [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/spain> [Último acceso: 25 Abril 2017].

Consejo de Ministros, (2011). *Acuerdo para reducir la presentación de documentos en los trámites ante la AGE*, [En línea] Madrid: Consejo de Ministros. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2011/refc20110603.aspx#Tramites>, [Último acceso: 27 Abril 2017].

Dirección General de la Guardia Civil, (2011). *Grupo de Delitos Telemáticos. Unidad Central Operativa. Guardia Civil*, [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: [https://www.gdt.guardiacivil.es/webgdt/home\\_alerta.php](https://www.gdt.guardiacivil.es/webgdt/home_alerta.php), [Último acceso: 10 Mayo 2017].

Dirección General de la Guardia Civil, (2015a). *Cambios fundamentales en el procedimiento administrativo y el régimen jurídico del Sector Público*. Madrid: Publ. Ministerio del Interior.

Dirección General de la Guardia Civil, (2015b). *Carta de Servicios Electrónicos 2015-2018*. Madrid: Publicaciones del Ministerio del Interior.

Dirección General de la Guardia Civil, (2016a). *Plan de Acción de la Dirección General de la Guardia Civil para la Transformación Digital, v. 9*. Madrid: Gabinete Técnico DGGC

Dirección General de la Guardia Civil, (2016b). *Inscripciones pruebas selectivas Guardia Civil 2016*. Madrid: Jefatura Servicios de Apoyo – DGGC

Dirección General de la Guardia Civil, (2016c). *Servicios de Sede Electrónica*. Madrid: Jefatura de Servicios Técnicos DGGC

Dirección General de la Guardia Civil, (2017a). *Sede Electrónica de la Guardia Civil*, [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: <https://sede.guardiacivil.gob.es>, [Último acceso: 19 Mayo 2017].

Dirección General de la Guardia Civil, (2017b). *e-Denuncia Guardia Civil*, [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: <https://e-denuncia.guardiacivil.es/>, [Último acceso: 19 Mayo 2017].

Dirección General de la Guardia Civil, (2017c). *Establecimientos Guardia Civil*, [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: <https://establecimientos.guardiacivil.es/>, [Último acceso: 10 Mayo 2017].

Dirección General de la Guardia Civil, (2017d). *Página web e-Hospederías*, [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: <https://hospederias.guardiacivil.es>, [Último acceso: 20 Mayo 2017].

Dirección General de la Guardia Civil, (2017e). *Servicio electrónico de Residuos metálicos APLES*, [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: <https://establecimientos.guardiacivil.es/aples/faces/web/login.faces>, [Último acceso: 20 Mayo 2017].

Dirección General de la Guardia Civil - Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, (2017). *Página Web Oficial de la Guardia Civil*. [En línea] Madrid: DGGC. Disponible en: [www.guardiacivil.es](http://www.guardiacivil.es), [Último acceso: 19 Mayo 2017].

Gobierno de España, (1992). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2005a). *Regulación de la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica* (RD 1553/2005, de 23 de diciembre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2005b). *Marco general para la mejora de la calidad en la AGE* (Real Decreto 951/2005, de 29 de julio), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2007). *Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (Ley 11/2007, de 22 de junio), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2013). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (Ley 19/2013, de 9 de diciembre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2015a). *Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (Ley 39/2015, de 1 de octubre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2015b). *Ley del Régimen Jurídico del Sector Público* (Ley 40/2015, de 1 de octubre), Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España, (2015c). *Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos: Estrategia TIC 2015-2020*. Madrid: Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Gobierno de España, (2016). *Reestructuración de los departamentos ministeriales* (Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Hermoso, J. J. C., (2016). Retos, tendencias y oportunidades de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la Guardia Civil. En: Garrone, F. C. R., (2016). *Visiones de Seguridad 2016*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, pp. 180-207.

INSPEC<sup>2</sup>T, (2015). *Inspirar la participación ciudadana para mejorar las acciones de la Policía comunitaria*. [En línea] Bruselas: Comisión Europea. Disponible en:

[http://inspec2t-project.eu/wp-content/uploads/2015/07/1st-Newsletter\\_Spanish.pdf](http://inspec2t-project.eu/wp-content/uploads/2015/07/1st-Newsletter_Spanish.pdf) [Último acceso: 25 Abr 2017].

Instituto Nacional de Estadística, (2016). *Equipamiento y uso de TIC en los hogares*, [En línea] Madrid: INE. Disponible en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&idp=1254735976608), [Último acceso: 08 Mayo 2017].

KLOUT, (2017). *Índice KLOUT*, [En línea] San Francisco: Klout. Disponible en: <https://klout.com/home>, [Último acceso: 20 Mayo 2017].

Liponetsky, L. O. G., (2015). La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: síntesis y principales novedades. In: Martínez, J. M., 2015. *Guía práctica del nuevo procedimiento administrativo común*. Madrid: Ed. Jurídica Sepín, pp. 11-28.

Maciejewski, M., Dancourt, L. e Marschall, B., (2017). *Una agenda digital para Europa*, [En línea] Bruselas: Parlamento Europeo. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.9.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.9.3.html), [Último acceso: 26 Abr 2017].

Martín, S. G., (2015). La Carta de Servicios de la Guardia Civil: compromiso con la ciudadanía. *Cuadernos de la Guardia Civil*, Dossier especial, pp. 86-112.

Martínez, J. L., (2015). 106 preguntas sobre los aspectos más destacados de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. En: Martínez, J. M., 2015. *Guía práctica del nuevo procedimiento administrativo común*. Madrid: Ed. Jurídica Sepín, pp. 45-78.

Ministerio de Economía, (2017). *Estrategia de Lisboa*. [En línea] Madrid: Ministerio de Economía. Disponible en: [http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/Estrategia\\_de\\_Lisboa\\_y\\_Proceso\\_de\\_Liubliana.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/Estrategia_de_Lisboa_y_Proceso_de_Liubliana.pdf), [Último acceso: 25 Abr 2017].

Ministerio del Interior, (2003). *Creación de un fichero para el tratamiento de la información enviada por las instalaciones hoteleras a la Guardia Civil* (Orden INT/502/2003, de 21 de febrero). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio del Interior, (2009). *Registro electrónico de la Guardia Civil* (Orden INT/2936/2009, de 27 de octubre). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio del Interior, (2011). *Control del comercio del cobre para los centros gestores de residuos metálicos y establecimientos de comercio al por mayor de chatarra y productos de desecho* (Orden INT/1920/2011, de 1 de julio). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio del Interior, (2015a). *Funcionamiento de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio del Interior* (Orden INT/698/2015, de 17 de abril). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Ministerio del Interior, (2015b). *AlertCops*. [En línea] Madrid: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://AlertCops.ses.mir.es/miAlertCops/info/info.xhtml>, [Último acceso: 09 Mayo 2017].

Ministerio del Interior, (2015c). *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2015*, Madrid: Catálogo de Publicaciones de la AGE.

Oficina Europea, (2017). *¿Qué es Horizonte 2020?* [En línea] Madrid: Ministerio de Economía. Disponible en: <http://www.eshorizonte2020.es/que-es-horizonte-2020>, [Último acceso: 25 Abr 2017].

Organización de las Naciones Unidas, (2016). *United Nations e-Government Survey 2016*, [En línea] New York: ONU. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>, [Último acceso: 06 Junio 2017].

Parlamento y Consejo Europeo, (2014). *Identificación electrónica y servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior* (Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014). Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.

Fecha de recepción: 22/06/2017. Fecha de aceptación: 30/06/2017

# LA COMUNICACIÓN DE DAESH

RAQUEL TOBAJAS

ANALISTA INDEPENDIENTE. MÁSTER EN ANÁLISIS Y PREVENCIÓN DEL TERRORISMO

## RESUMEN

Daesh no es un grupo terrorista al uso. Desde junio de 2014, tras la proclamación de su califato en Siria e Irak, supo manejar un sistema de comunicación y propaganda que nunca había sido visto: vídeos, revistas, cuentas de Twitter y Facebook, grupos de Telegram y un gran número de comunicados por parte de sus portavoces. Miles de combatientes extranjeros se unieron a las filas de Daesh, mientras que los que no pudieron emigrar por cualquier razón comenzaron a atentar en suelo occidental auto-denominándose 'soldados del califato'.

*Palabras clave:* Daesh, comunicación, propaganda, terrorismo, yihadismo.

## ABSTRACT

Daesh is an unusual terrorist group. Since June 2014, after the announcement of its caliphate in Syria and Iraq, it has been able to handle a communication and propaganda system that had never been seen before: videotapes, magazines, Twitter and Facebook accounts, Telegram chat groups and a huge number of statements issued by its spokesmen. Thousands of foreign fighters joined Daesh's ranks and those who were unable to emigrate started to carry out attacks on Western soil, calling themselves 'soldiers of the caliphate'.

*Keywords:* Daesh, communication, propaganda, terrorism, jihadism.

## 1. ¿QUÉ ES DAESH?

Dawla Islamiya fi Iraq wa Sham (Daesh) no es un grupo terrorista al uso. El objetivo de Daesh es el establecimiento de un califato, un territorio gobernado por un califa bajo la ley islámica, algo que ha conseguido en países como Siria e Irak. Fundado en el año 2002 por Abu Mus'ab az-Zarqawi (Ahmad Fadeel al-Nazal al-Khalayleh), un jordano que pretendía derrocar la monarquía de su país, ha tenido varios nombres: Yama'at al-Tawhid wal-Yihad (2002-2003), Tanzim Qaidat al-Jihad fi Bilad al-Rafidayn (hasta 2006), Estado Islámico de Irak (2006-2013) y Estado Islámico de Irak y el Levante (2013-actualidad) o Daesh. A menudo se le ha vinculado con al Qaeda, ya que Osama bin Laden nombró emir de al Qaeda en la Tierra de los Dos Ríos (al Qaeda en Irak) a az-Zarqawi. Sin embargo, esta relación de conveniencia no duró mucho, ya que el jordano no estaba dispuesto a seguir las órdenes de otros.

Hasta la fecha, Daesh ha tenido otros dos líderes: Abu Hamza al-Muhajir (Abu Ayyub al-Masri, quien murió el 18 de abril de 2010) y Abu Bakr al-Baghdadi, el auto-proclamado califa Ibrahim (Ibrahim Awwad Ali al-Badri al-Samarri), quien actualmente dirige a los yihadistas. A al-Baghdadi no le gusta aparecer en los vídeos y apenas

hay mensajes de audio dirigiéndose a sus fieles. Constantemente se especula con su muerte y con su posible sucesor.

El califato de Daesh ha llegado a aglutinar a siete millones de personas en un área más grande que Gran Bretaña<sup>1</sup>. En su afán por intentar ser un Estado, este territorio decía ofrecer las mismas facilidades que otros países: servicios jurídicos, policía, un ejército propio, hospitales, colegios, universidades para hombres y mujeres, cines, parques de atracciones... Es conveniente señalar que los terroristas perdieron el 14% de este área en poco más de un año (Press TV, 2015). Con la reconquista de Mosul por parte del ejército iraquí a principios de julio, los yihadistas están perdiendo aún más influencia. No obstante, esto no implica que Daesh vaya a desaparecer. Una particularidad de este califato es que tiene varias provincias o wilayat fuera de Siria e Iraq (Libia, Egipto, el Cáucaso, Somalia, India, Indonesia...) y que varios grupos terroristas afines han jurado lealtad a los de al-Baghdadi. Sin embargo, las áreas que controlan en estos países no son tan extensas y tampoco existen datos oficiales sobre cuántas personas viven en ellas.

El número de combatientes extranjeros que se unen a los yihadistas ha descendido considerablemente, en parte porque las agencias de inteligencia invierten más recursos en evitar que sus ciudadanos viajen al califato. Calcular de forma precisa el número de efectivos con los que cuenta Daesh es tarea imposible, pero pueden contar con entre 20.000 y 31.000 combatientes extranjeros, según The Week (2015) y The Telegraph (2015 y 2016). Estados Unidos, dice la BBC (2016), asegura haber neutralizado a 50.000 *mujahideen* en los últimos dos años sin determinar cuántos de ellos son de otros países.

Lo importante para Daesh es que su ideología permanezca en el tiempo. Este es el principal objetivo de su propaganda. No es necesario viajar lejos para formar parte de sus filas. Basta con radicalizarse en la pantalla del ordenador, consumiendo su propaganda y buscando la información errónea. Después, hay que jurar fidelidad a al-Baghdadi y atacar en nombre de Daesh desde el propio país de origen o residencia. Los terroristas insisten en que los atentados no sean anónimos y les sean atribuidos, buscando así el miedo, la incertidumbre y la inestabilidad política. Por este motivo, suelen grabar vídeos en los que explican quiénes son y la motivación de este ataque. Cuando los yihadistas atacan, también suelen llevar consigo su tarjeta de identificación o su carnet de conducir, tal y como recoge Noticias de Navarra (2017).

## 2. COMUNICACIÓN Y PROPAGANDA

Daesh distribuye sus mensajes de dos maneras según su propaganda: en las áreas que controla existen kioscos de información en los que se reparten octavillas o dispositivos y, en el resto del mundo, a través de Internet. Varios medios de comunicación denunciaron en 2015 que Dabiq, su revista oficial en inglés, ya desaparecida, se encontraba a la venta en Amazon.

La red tiene una poderosa ventaja, y es que su audiencia es prácticamente mundial. También hay que hablar del boom de las redes sociales y del uso de los smartphones con conexión a Internet. Esto hace que ya no sea necesario visitar un locutorio o un

---

1 Dabiq 12.

cibercafé para radicalizarse. A pesar de los esfuerzos de los servicios de inteligencia, que luchan contra la propagación de estos mensajes, no siempre es posible detener su flujo. La espectacularidad y la violencia de esta propaganda hacen que Internet se haya convertido en uno de los escenarios más usuales para que los jóvenes se radicalicen. Además, para facilitar la labor al receptor, estos mensajes son traducidos a varios idiomas: inglés, francés, alemán, ruso, turco... Algunos vídeos van acompañados de subtítulos para los que no sean duchos en el árabe. De esta forma, la yihad es aún más universal.

Para María José Canel y Karen Sanders (2012), *“el terrorismo no solo busca publicidad; más bien necesita de la publicidad de su causa para avanzar en sus fines. (...) la necesidad de comunicar ha introducido en el terrorismo una serie de objetivos que son medios para conseguir la finalidad última (...): extender el temor y la ansiedad entre la gente, destruir a los adversarios y los targets simbólicos, lograr publicidad para una causa; avanzar en las demandas; minar a los adversarios y movilizar y reforzar el apoyo (...)”*. Internet y las redes sociales son los canales perfectos para cumplir estos objetivos.

Esta propaganda está dirigida a simpatizantes y detractores del terrorismo tanto en Oriente como en Occidente. También está destinada, a lo mejor de manera no intencionada, a los servicios de inteligencia que luchan contra el terrorismo, pues así se conoce cómo actúan, sus amenazas y sus próximos objetivos. Con estos mensajes violentos, los terroristas intentan adoctrinar a su público en el islam radical y en el terrorismo. El objetivo último de Daesh es que sus seguidores se inspiren en su propaganda para cometer estragos en sus países natales o de residencia. Los terroristas controlan qué dicen y cuándo hacerlo para dar su versión de la realidad. Ellos deciden cuál es su mejor escaparate: la mentira y la manipulación, que juegan a su favor para distorsionar la realidad. Estos propagandistas manejan muy bien las nuevas tecnologías, llegando a ser incluso jóvenes que también son nativos digitales. El lenguaje, sencillo y directo, se suele mezclar con términos en árabe cuando se refieren a la temática religiosa, especialmente en la propaganda escrita. No obstante, todas estas palabras son aclaradas al lector para facilitar la comprensión del mensaje.

La forma de comunicación tan particular de los yihadistas es atemorizar a la población civil. Son conscientes de que los medios de comunicación se harán eco de todo lo que dicen o hacen, y esto creará miedo e inseguridad. También buscan atraer a nuevos adeptos, reforzar las creencias de sus simpatizantes y apoyar a los mujahideen que están en el campo de batalla. En última instancia, Daesh pretende dividir a Occidente. La coalición internacional contra el terrorismo ha tardado mucho tiempo en tomar decisiones, tiempo que los yihadistas han aprovechado para seguir extendiendo el terror en sus áreas de influencia y buscar nuevas áreas donde expandirse.

El terrorismo no es nada sin una buena comunicación o una buena propaganda, en la que cada día tienen mayor importancia las nuevas tecnologías. Daesh hace una propaganda disfrazada de comunicación transparente o incluso de periodismo veraz. Sin embargo, la sociedad, los gobiernos, las agencias de inteligencia y los medios de comunicación deben tener en cuenta que en realidad presentan una realidad sesgada, la que a ellos les interesa. Los terroristas cuentan con muy buenos propagandistas entre sus filas, entre ellos, el desaparecido Abu Muhammad al-'Adnani. Daesh y al Qaeda han invitado en numerosas ocasiones a periodistas o expertos en comunicación a unirse a su causa.

### 3. JERARQUÍA DE DAESH

Daesh es una organización muy jerarquizada, si bien es cierto que se desconoce la mayoría de los nombres de sus mandatarios.

El actual cabecilla de la organización, Abu Bakr al-Baghdadi, ocupa el puesto más alto<sup>2</sup>. Sus apariciones en público son muy escasas y prefiere dirigirse a sus seguidores con mensajes de audio difundidos en las redes sociales. El califa Ibrahim cuenta con un gabinete de consejeros. En el siguiente nivel se encuentran sus delegados en Siria e Iraq, cada uno de los cuales tiene otros doce gobernadores. Estos dos países cuentan con el consejo de la shura para asuntos religiosos y militares. Siria e Iraq tienen un consejo financiero, un consejo político que se encarga de redactar leyes, un consejo militar, otro de ayuda a los combatientes, de seguridad y de inteligencia. Al-Baghdadi, su grupo de asesores y los delegados de Siria e Iraq forman la rama ejecutiva del califato, conocida con el sobrenombre de al-Imara.

Uno de los ministerios más importantes de al-Baghdadi es el Emni, que no solo se encarga de la inteligencia, de captar a posibles adeptos y de espiar a sus detractores, sino que su cometido más importante es el de hacerse cargo de la propaganda del califato, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Al frente del Emni, hasta el 31 de agosto de 2016, estaba Abu Muhammad al-'Adnani, quien también hacía las veces de portavoz de Daesh. Todavía no está clara la autoría de su muerte tras un bombardeo, disputada entre Rusia y Estados Unidos. Sin embargo, su desaparición “*solo aumenta su firmeza y determinación por luchar contra los enemigos de Allah*”<sup>3</sup>. El shaykh<sup>4</sup> ha pasado a engrosar la lista de mártires de Daesh.

Los terroristas insisten en que la muerte de uno de sus líderes no hará que dejen de luchar contra Occidente. Sin embargo, tardaron tres meses en anunciar el nombre de su sustituto. Poco o nada se sabe de Abu Hassan al-Muhajir, el nuevo portavoz de Daesh. Su nombre no revela su procedencia, solo que es extranjero, es decir, que no nació ni en Siria ni en Irak. Su rostro también se desconoce por razones de seguridad. El primer discurso de al-Muhajir como portavoz de Daesh tuvo lugar el pasado 5 de diciembre.

### 4. EL APARATO PROPAGANDÍSTICO DE DAESH

Toda la propaganda de Daesh depende directamente del Emni. Esta se estructura en varios elementos:

#### 4.1. PRODUCTORAS

La labor propagandística de Daesh sería imposible de llevar a cabo sin las productoras que se encuentran detrás de los mensajes. Las que tienen mayor capacidad de producción son al-Hayat, al-Furat y al-Furqan. Los últimos números de Rumiyah hacen referencia a próximas publicaciones distribuidas por Maktabat al-Himmah, que

2 La estructura que se explica a continuación es la establecida en un artículo de la CNN que cita un artículo del think tank TRAC Terrorism al cual no se ha podido acceder.

3 Rumiyah 1.

4 Tratamiento de respeto a líderes políticos y religiosos que puede traducirse como “jeque”.

produce tanto vídeos como textos. Un ejemplo de estos manuales es 'Obediencia durante los últimos diez días de Ramadán'. No se sabe cuántas personas trabajan para ellas ni la identidad de sus directores. Los yihadistas crearon una red de productoras locales para obtener información de primera mano desde todos los rincones de su califato (Europa Press, 2015).

Además de vídeos, las productoras también son las responsables de algunos comunicados, revistas y canciones.

#### 4.2. VÍDEOS

Muchos de ellos son largometrajes con efectos especiales dignos de las mejores películas de Hollywood. Los terroristas no escatiman en gastos para producir su propaganda. Prueba de ello es que se calcula que, para grabar un vídeo de 16 minutos, Daesh llegó a invertir recursos valorados en 200.000 dólares (Europa Press, 2014). Detrás de ellos se encuentra gente muy preparada y con un gran manejo de las últimas tecnologías. Los vídeos pueden grabarse en los estudios que han caído en sus manos tras tomar el control de algunos territorios.

La temática es muy diversa: el día a día en el califato, amenazas a Occidente por parte de combatientes extranjeros, especiales grabados en fechas señaladas (como en el Ramadán), los castigos ejemplares a los infractores de acuerdo con la ley islámica y, más recientemente, las últimas palabras de los suicidas antes de perder la vida en un atentado con coche bomba. Sin embargo, los degollamientos de los prisioneros occidentales delante de una cámara, ataviados con un mono, normalmente naranja, similar al utilizado en las instalaciones de Guantánamo, son los que más atención han recibido. Los vídeos de decapitaciones suelen ir acompañados por una confesión de los supuestos crímenes del prisionero, en la mayoría de las ocasiones, trabajar para un gobierno extranjero. Cabe recordar que la primera decapitación de un occidental por parte de Daesh delante de una cámara se produjo en el año 2004. Se trataba de Nick Berg, un empresario estadounidense de 26 años que viajó a Irak durante la invasión de Estados Unidos. Abu Mus'ab az-Zarqawi fue su verdugo.

Una de las cosas que más llamaba la atención era la tranquilidad con la que estos hablaban a la cámara momentos antes de ser asesinados. Los rehenes *'eran sometidos a tortura psicológica haciéndoles creer una y otra vez que iban a ser ejecutados. Estos falsos ajusticiamientos se habrían repetido tantas veces a lo largo del cautiverio de los prisioneros que tanto Foley como Sotloff o Haines debieron suponer que la que finalmente se convirtió en dolorosamente real era una pantomima más'* (ABC, 2014).

Daesh también ha degollado a musulmanes que supuestamente espiaban para los gobiernos de Siria, Irak o Israel, e incluso a los que han intentado desertar. En otras ocasiones, han grabado a los reos mientras les disparaban, hacían estallar bombas en sus cuerpos, les sumergían en agua o les quemaban vivos. Los terroristas han utilizado a John Cantlie, un periodista inglés que fue secuestrado en Siria a finales de 2012, para que condujera una serie de vídeos sobre la normalidad de la vida en los territorios controlados por Daesh. Sus últimas pruebas de vida han sido los artículos que supuestamente firmaba en la ya desaparecida Dabiq. A finales de diciembre del año pasado, volvió a aparecer en un vídeo que mostraba los daños que ha sufrido Mosul a

causa de los bombardeos de la coalición internacional que lucha contra el terrorismo, encabezada por Estados Unidos (El Mundo, 2016).

Las mujeres nunca han protagonizado uno de estos vídeos ni han grabado mensajes de audio dirigidos a sus hermanas en el islam. Sí se ha producido un gran volumen de vídeos protagonizados por combatientes extranjeros, ya que sirven de gancho para los musulmanes, conversos o no, que todavía no se han atrevido a unirse a ellos. Mandan mensajes apelando directamente a sus compatriotas para que se avergüencen de no haberse unido a la lucha armada.

Su duración puede variar desde unos pocos minutos hasta superar la hora.

#### 4.3. APLICACIONES PARA EL MÓVIL

Las nuevas tecnologías han jugado a favor de la propaganda de los terroristas. Daesh no solo utiliza los canales que pueden ser considerados tradicionales, sino que ha sido el primer grupo terrorista en utilizar aplicaciones para el móvil.

La primera aplicación para Twitter coincidió con el anuncio del califato. “El amanecer de las buenas nuevas” era una manera de mantenerse al tanto de las últimas novedades de los yihadistas. Otra app para estar informado fue Asher App (International Business Times, 2015). Sin embargo, no todo son noticias. Ajnad era una aplicación para poder escuchar nasheeds, unas canciones que pueden ser un medio de radicalización de las que se hablará posteriormente (MEMRI, 2016).

Los propagandistas de Daesh pensaron que dirigir las aplicaciones a los niños para adoctrinarles también era una buena idea. Es el caso, por ejemplo, de Huroof (“letras” en árabe), que enseña el alfabeto árabe con terminología militar (Middle East Eye, 2016).

#### 4.4. AGENCIAS DE COMUNICACIÓN

Los terroristas también cuentan con sus propias agencias de comunicación, encargadas de proporcionar comunicados en varios idiomas, incluido el español. Daesh reivindica así ataques en su califato y de los lobos solitarios que actúan en Occidente. La más importante es Amaq, que llegó a tener su propia aplicación para Android (El Androide Libre, 2015) y que también produce vídeos.

#### 4.5. REDES SOCIALES: FACEBOOK, YOUTUBE, INSTAGRAM, TELEGRAM, TWITTER Y ZELLO

Daesh ha abierto varias páginas de Facebook como apoyo a los combatientes que luchan en Siria, Irak o en cualquier otra provincia del califato, destaca Cádiz Directo (2014). Según las informaciones ofrecidas por El Confidencial (2014), esta red social ha servido para que los simpatizantes se pongan en contacto, como arma de reclutamiento y como forma de recolectar dinero para la yihad poniendo a la venta su propio merchandising. Daesh también llegó a crear su propio Facebook, el *Khilafahbook*, pero la página fue suspendida en menos de 24 horas (El País, 2015).

Los terroristas distribuían sus vídeos en la plataforma de YouTube, pero la violencia era inmediatamente censurada, por lo que tuvieron que buscar otros canales para difundir su propaganda. Sin embargo, no es difícil encontrar vídeos relacionados con Daesh. En agosto de 2014 podían llegar a encontrarse vídeos de decapitaciones.

No hay ninguna cuenta oficial en Instagram vinculada a Daesh. Haciendo una búsqueda con unos hashtags determinados se pueden descubrir imágenes de los yihadistas durante la batalla, de la bandera blanca y negra con la transcripción de “no hay más Dios que Allah y Mahoma es su Profeta” e incluso las cuentas de algunas personas que viven en Siria o Irak. El uso de esta red social ‘es más informal’, de acuerdo con The Verge (2015) si se compara con otras.

La aplicación móvil Telegram es la que usan la mayoría de los simpatizantes de Daesh para estar al día en cuanto a sus últimas novedades, ya que, a diferencia de WhatsApp, está encriptada. Los fundadores de Telegram se han negado en repetidas ocasiones a bloquear los canales (grupos) de Daesh y del resto de formaciones yihadistas, incluso después de los ataques de París de noviembre de 2015, afirma VOA News (2016). Los canales permiten *“reclutar, difundir la propaganda y los oficiales de inteligencia temen que posiblemente organicen y planeen ataques en los chats que son invisibles y que no pueden ser ni monitorizados ni decodificados”*, explica Jamie Dettmer en Voanews (2016). Tal y como remarca El Confidencial (2015), Telegram se había convertido en la principal vía de comunicación de los yihadistas españoles.

Por otra parte, Twitter, la red social de microblogging por excelencia, se ha mostrado más dispuesta a colaborar con las fuerzas antiterroristas. En febrero del año pasado había suspendido 125.000 cuentas relacionadas con Daesh (CBS News, 2016). Sin embargo, esto no es suficiente. Basta con tener una cuenta de correo electrónico para abrir una cuenta en esta red social. Además de los mensajes de apoyo, los terroristas han creado hashtags especiales durante ataques como los de París y han hackeado las cuentas de organismos como el Pentágono, el órgano de defensa de Estados Unidos. En respuesta a los ciberataques de Daesh, el movimiento Anonymous llegó a hackear las cuentas de Twitter vinculadas a los terroristas poniendo la bandera del colectivo LGTB en su foto de perfil (The Guardian, 2016).

Zello es otra plataforma encriptada menos conocida, que los yihadistas también utilizan para comunicarse entre ellos, tiene una década de vida y fue desarrollada en Estados Unidos. *‘Permite al usuario hablar con otra persona que tenga la aplicación. Zello no necesita mucha banda ancha y solo gasta una pequeña cantidad de batería. Esto significa que se puede usar en las áreas lejos de suministros de energía eléctrica. También puede utilizarse con una radio de dos vías. Puede ser empleado como un teléfono o para enviar mensajes de voz a grupos grandes’* (VOA News, 2016), al igual que WhatsApp. De acuerdo con el think-tank MEMRI (2016), la aplicación es especialmente popular entre los seguidores rusos de Daesh. Está disponible para móviles, tablets y ordenadores.

#### 4.6. NASHEEDS

Se trata de canciones con un ritmo muy pegadizo y una letra llena de amenazas a los enemigos del terrorismo o mensajes de ánimo a los soldados del califato. Su duración no suele sobrepasar los tres minutos. Las voces siempre son masculinas,

aunque se ha dado al menos un caso en el que parecían ser de niños. Esto es difícil de demostrar, ya que las voces podrían haber sido modificadas con un programa específico. No hay instrumentos musicales, sino que las voces están digitalizadas para que así lo parezca. Los nasheeds también están publicados en varios idiomas, entre los que destacan el árabe, el inglés, el francés y el alemán. El tema más popular entre los mujahideen, el que también se ha considerado como el himno oficial de Daesh, es “Mi ummah<sup>5</sup>, el alba ha aparecido”. La primera estrofa dice lo siguiente: ‘Mi ummah, el alba ha aparecido/Así que esperad la victoria anunciada/El Estado Islámico se ha levantado/Con la sangre de los justos/El Estado Islámico se ha levantado/con la yihad de los piadosos/Ofrecieron sus almas en la justicia/Con constancia y convicción/Que la religión puede ser establecida/En la cual está la ley del Señor de los mundos’.

#### 4.7. CANALES DE RADIO Y TELEVISIÓN

La radio y la televisión han quedado obsoletas como medio para difundir la propaganda yihadista. Daesh tiene su propio canal de radio, al-Bayan<sup>6</sup>, con boletines acerca de sus victorias militares y los avances en las provincias del califato en árabe, inglés y ruso. Sin embargo, la radio no funciona como tal. Los boletines, de poca duración, se suben a una página web que no tiene nada que ver con ella. Estas noticias no tienen una periodicidad diaria, mostrando así las dificultades logísticas de los terroristas. Asimismo, Daesh intentó poner en marcha un canal de televisión, KhilafahTV, que tampoco llegó a funcionar. Supuestamente, tendría una programación durante las 24 horas con contenidos religiosos y sobre el día a día en el califato.

#### 4.8. PUBLICACIONES ESCRITAS

Daesh cuenta con publicaciones escritas en árabe, como el semanario al-Naba, y en otros idiomas. Los terroristas son conscientes de que el árabe es un idioma muy difícil. Aunque los musulmanes de todo el mundo leen el Corán en la lengua del Profeta, no todos son capaces de desenvolverse en ella, de ahí que gran parte de su propaganda también se traduzca a otros idiomas. Es por ello que los seguidores de al-Baghdadi han producido revistas en idiomas muy dispares: dar al-Islam (francés), Istok (ruso), al-Fatihin (malayo), Kybernetiq (alemán), Konstantiniye (turco), Dabiq (inglés) y Rumiya (distribuida en inglés, alemán, francés, turco, ruso y bosnio, entre otros).

Daesh no es el primer grupo terrorista que lanza una revista. Ya en los 80, Hebz-e-Islami y Jamiat e-Islami, durante el conflicto en Afganistán, “empleaban rudimentarias publicaciones escritas, emisoras de radio y cintas de audio y vídeo para promocionar su causa en el interior del país y en la vecina Pakistán. Algunos de los voluntarios árabes que se unieron a la yihad dedicaron su actividad a mejorar este proyecto mediático, que hasta el momento había estado orientado a una audiencia local. De este modo, tradujeron al árabe los textos y materiales elaborados en los diferentes dialectos afganos (Torres Soriano, 2009)”. Fue entonces, señala Torres Soriano, cuando se puso en marcha la revista al-Jihad, difundida mensualmente durante una década (de 1984 a 1994). Del año 2003 destaca la publicación The Voice of Jihad, de los talibán

---

5 Comunidad islámica.

6 No hay que confundirla con la radio australiana al-Bayan.

afganos, de la que saldrían 30 números entre 2003 y 2007. En 2003, los talibán de la región de Khorasan, que comprende partes de Afganistán, Irán y Turkmenistán, publicaron su propia revista en inglés, Azan. Un año después, al Qaeda creó al-Battar Training Camp, su primera revista en inglés.

La publicación que marcó un antes y un después en la propaganda yihadista fue Inspire, la revista oficial en inglés de al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, por sus siglas en inglés), con 16 números distribuidos entre junio de 2010 y noviembre de 2016. Su lema era 'Inspira... e inspira a los creyentes'. Esta revista buscaba ser la inspiración de los ataques de los 'lobos solitarios' en Occidente, entre los que destacan las bombas caseras utilizadas por los hermanos Tsarnaev en la maratón de Boston de abril de 2013<sup>7</sup>, a causa de las cuales fallecieron tres personas y 176 resultaron heridas (El Mundo, 2013) y a Mohamed Lahouaiej Bouhlel, el conductor del camión<sup>8</sup> que asesinó a 85 personas (Agencia EFE, 2016), entre las que había niños, e hirió a otras 50 (El Mundo, 2016) en Niza en julio de 2016.

La guerra del yihadismo no solo se vive en el campo de batalla, sino también en la propaganda. Daesh aprovechó la proclamación de su califato para lanzar el primer número de Dabiq, la que hasta hace un año era su única revista en inglés. Dabiq, dice la tradición, es una localidad siria en la que tendrá lugar la batalla final entre musulmanes y cristianos. Con este título Daesh pretendía acercar el fin del mundo tanto a sus detractores como a sus seguidores, en el que, por supuesto, el ejército victorioso será el musulmán, ya que, según sus argumentos, cuentan con el favor de Allah.

La muerte de Abu Muhammad al-'Adnani a finales de agosto del año pasado provocó la desaparición de Dabiq. Unos días después, el 4 de septiembre, nació Rumiyah, una revista en varios idiomas distintos. Lo más novedoso de esta publicación es que en cada número su contenido es similar, pero no siempre igual, y lo adapta según el idioma que habla su público, como un producto de *marketing* cualquiera. Rumiyah reutiliza secciones y propaganda de otras revistas de Daesh.

Es difícil determinar quién o quiénes se encuentran detrás o cuántas personas trabajan en la redacción de Rumiyah y de Dabiq. Las dos revistas son obra de al-Hayat, una de las productoras más potentes de Daesh. Las cartas del director nunca están firmadas. Sin embargo, sí se cree que el primer director de Dabiq era Deso Dagg, un rapero alemán convertido al islam que decidió emigrar al califato. Abu Talha al-Almani era su nombre de guerra. Falleció a finales de octubre de 2015 en un bombardeo de Estados Unidos sobre Siria. Por otra parte, la dirección actual de Rumiyah es una incógnita, al menos, en fuentes abiertas. Sí se sabe, precisamente por el octavo número de la revista, que uno de sus impulsores fue Abu Sulayman ash-Shami, quien también llegó a ser editor jefe de Dabiq. Abu Sulayman falleció en una batalla en Siria. Uno de sus mayores deseos, destaca Rumiyah, era combatir y morir defendiendo a Daesh.

De nuevo, los combatientes extranjeros tienen un gran papel en este tipo de propaganda. Firman extensos artículos sobre su vida en Occidente y cómo la religión les cambió por completo. Hay mensajes escritos por mujeres, tanto en Rumiyah como en Dabiq, explicando las labores de las esposas de los mujahideen en el califato.

7 Concretamente, el artículo "How to make a bomb in the kitchen of your mom", publicado en el primer número de la revista.

8 Inspire número 2.

Pocos días antes de la publicación de ambos magazines suele haber números falsos, con contenidos repetidos e imágenes distorsionadas.

Cabe señalar que las dos revistas, aunque tienen contenidos similares y el mismo tipo de propaganda, proponen al lector dos ideas muy distintas: Dabiq evoca al fin del mundo, mientras que Rumiya (Roma en árabe) sugiere que Daesh ya se encuentra en Occidente. No es solo una advertencia a Italia, la cuna del cristianismo, sino a todo el que lucha contra el terrorismo. Con el inicio de la batalla de Mosul, la propaganda de Daesh aplazó el fin del mundo. Los ideólogos de los terroristas sabían que iban a perder el control de gran parte de su territorio, pero no podían dejar que una de sus ideas fuerza ya no tuviese sentido. Por eso han animado a sus soldados a volver a sus casas tras haberse formado en los campos de entrenamiento y a atacar pequeños objetivos. No obstante, hay que señalar que también son muchos los que se radicalizan en las pantallas del ordenador visualizando la propaganda o entrando en contacto con reclutadores. Los terroristas ya se encuentran en Roma porque tienen pasaporte occidental.

## 5. IDEAS FUERZA: DABIQ Y RUMIYAH

De las revistas en inglés de Daesh se desprende una serie de ideas que deben ser tomadas como las más importantes dentro de su propaganda.

Para Dabiq, el día del Juicio Final y la victoria de los musulmanes sobre los cristianos estaba cada vez más cerca. Daesh sabía que las tropas internacionales se decidirían a invadir su territorio. Era, asimismo, una forma de provocación. Uno de sus eslóganes propagandísticos era “permanecer y extenderse” (*baqiyya wa tatamaddad*). Daesh había llegado para quedarse, pero primero tenía que asentar sus áreas de influencia y luego conquistar otros territorios. Los yihadistas acaban de perder Mosul, su bastión en Iraq, pero no el resto de las provincias del califato.

Esta revista animaba a los buenos musulmanes, es decir, a los que compartían su visión radical del islam, a emigrar al califato. El viaje no tenía que ser necesariamente a Siria o Iraq, ya que los tentáculos de Daesh han traspasado esas fronteras. El norte de África y el sur de Asia son dos áreas donde el terrorismo de Daesh ha sido aceptado. La propaganda recuerda que la yihad es un deber individual que todo musulmán debe cumplir, entendiendo esta no como el esfuerzo que todo musulmán hace por ser mejor creyente o mejor persona, sino como la guerra santa por la que hay que aniquilar todo lo contrario a su visión del islam. Daesh llama a médicos, profesores, ingenieros, electricistas, periodistas, etc., a formar parte de sus filas y a ayudar a la comunidad musulmana oprimida por Occidente. El califato necesita de profesionales para que pueda funcionar como un verdadero Estado.

La victoria de esta gran batalla final es, de acuerdo con la propaganda, para los musulmanes. Aseguran que Allah está de su parte y que solo es cuestión de tiempo que la bandera blanca y negra se alce en todo el mundo. El paso a la violencia es en muchas ocasiones la salvación de un musulmán a una vida llena de pecados en Occidente.

Entre los objetivos que señala Dabiq se encuentran “los adoradores de la cruz” (es decir, los cristianos), los Hermanos Musulmanes, los gobiernos turco, ruso, francés y estadounidense y la democracia. La sociedad civil es la que con sus votos elige a los gobernantes que bombardean los países de mayoría musulmana y no actúa ante

la discriminación de los seguidores de Allah en Occidente. Por ello, los civiles son un blanco legítimo. También es necesario acabar con policías y militares. Sin embargo, los simpatizantes de Daesh pueden matar de cualquier forma a cualquier persona. Tener un objetivo concreto no es necesario. Sí lo es reivindicar después este ataque.

Tras la muerte de Abu Muhammad al-'Adnani, los terroristas introdujeron un nuevo elemento en su propaganda: la revista Rumiya. El mensaje de esta publicación es claro. Los yihadistas conquistarán, con la ayuda de Allah, Roma, es decir, Occidente. Después de Roma, caerá Constantinopla. De esta forma, se harán con el control del mundo. Es una amenaza directa a Occidente y a sus aliados en la lucha contra el terrorismo y a los países musulmanes que no imponen un islam riguroso.

Rumiya es novedosa en cuanto al resto de publicaciones yihadistas. Es la primera revista que está disponible en varios idiomas. El cuarto número, el de diciembre de 2016, tiene dos ejemplares en inglés. El contenido no siempre es el mismo, sino que se adapta al público. Con su lanzamiento, han desaparecido el resto de revistas de Daesh, a excepción de las publicaciones en árabe. Es una forma de aglutinar a un público mayor con menos esfuerzos, debido, probablemente, a las dificultades logísticas que los yihadistas han tenido con la batalla de Mosul.

Daesh manda de vuelta a Roma a muchos de los combatientes extranjeros que llegan a Siria o Irak. Tras un entrenamiento exprés de unos pocos días en el manejo de armas y explosivos, los terroristas están preparados para atacar en sus países de origen y morir matando. El inicio de la batalla de Mosul y la consiguiente pérdida de territorios hizo que el fin del mundo tuviera que retrasarse de manera indefinida. Esta batalla no quedará impune en Occidente y Daesh contestará con violencia. Estados Unidos, Francia y Turquía son algunos de sus principales objetivos.

## 6. CONCLUSIONES

La propaganda yihadista y los métodos de radicalización evolucionan y se transforman, no así las políticas antiterroristas occidentales, que tardan demasiado tiempo en cambiar y adaptarse a la situación actual. Está especialmente diseñada para atraer a un público que no entiende el islam y que es especialmente vulnerable, como la gente joven. Se destaca el lado romántico de la guerra, el del soldado que muere por defender a otros musulmanes que son víctimas de las políticas de Occidente y sus aliados, pero no se habla de las deserciones de los terroristas y apenas se mencionan las penurias de la guerra. Las acciones violentas pueden llevarse a cabo desde el propio país de residencia para demostrar de esta manera que ningún país está a salvo de los estragos del terrorismo.

Rumiya, Dabiq y el resto de publicaciones, no solo de Daesh sino de otros grupos extremistas como al Qaeda, hacen constantes llamadas a la yihad individual y a atacar en suelo occidental, que han sido contestadas de manera muy positiva. La pérdida de territorios en Siria e Irak repercutirá directamente en Occidente y sus aliados, así como en el resto de enemigos de Daesh. De acuerdo con los datos del Índice de Terrorismo Global (2016), el terrorismo ha aumentado un 650% en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De las 77 muertes registradas en el año 2014 se ha pasado a 577. Este informe también reseña que el 98% de las muertes por terrorismo desde el año 2006 en Estados Unidos se

ha debido a las actuaciones de un solo actor. Por otra parte, el número de ataques a Europa ha aumentado, pero no el de víctimas mortales. La propaganda insiste en atacar con armas blancas como cuchillos, de fácil acceso y que no levantan sospechas.

El objetivo del terrorismo, aparte del miedo, es el de crear incertidumbre e instaurar la desconfianza hacia los gobiernos y hacia otras personas, especialmente, de los refugiados que huyen por el terrorismo que viven a diario en sus países. Un pequeño porcentaje de refugiados han atacado en Europa, como el afgano de 17 años que hirió en verano a cuatro personas con un hacha en Alemania. Sin embargo, no se sabe si el joven vino a Europa por órdenes de Daesh o pudo radicalizarse una vez que se estableció en Alemania.

Atajar la propaganda yihadista debe ser la principal prioridad de los servicios de inteligencia que luchan contra el terrorismo. Sin embargo, será una tarea ardua. Conseguir un nasheed o una de las publicaciones escritas de Daesh es relativamente fácil. La propaganda se difunde por Internet, que tiene una audiencia mundial. Es por ello que Occidente y sus aliados deberán aumentar los presupuestos que se destinan a la inteligencia. Para ello, los países deberán dejar a un lado los intereses propios y buscar el bien común a través de la cooperación. Además, deberán formar a los agentes para combatir este tipo de terrorismo on line y concienciar a la sociedad civil sobre los peligros que representa la propaganda yihadista. A medida que el sueño del califato se derrumba, los yihadistas intentarán buscar otros mensajes que resulten incluso más dañinos. El fin del califato no va a implicar en ningún momento que este grupo terrorista desaparezca por completo. Esto es algo que todos los agentes sociales deben tener en cuenta para hacer frente de forma eficaz a la barbarie de Daesh.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia EFE (2016). Aumenta a 85 el número de muertos en el atentado de Niza. Extraído el 6 de junio de 2017 de: <http://www.rtve.es/noticias/20160805/aumenta-85-numero-muertos-atentado-niza/1381902.shtml>

Alamillos, A. (2014). ¿Por qué parecen estar “tranquilos” los prisioneros del Estado Islámico si iban a ser asesinados? Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.abc.es/internacional/20140918/abci-foley-sotloff-decapitacion-estado-201409171706.html>

BBC.com (2015): Islamic State magazine Dabiq withdrawn from sale by Amazon. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33035453>

BBC (2016). Islamic State “has lost 50,000 fighters” over two years. Extraído el 9 de junio de 2016 de: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-38252092>

Brennan, M.; Shabad, R. (2016). Twitter reveals it has suspended 125,000 ISIS-related-accounts. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.cbsnews.com/news/twitter-reveals-it-has-suspended-125000-isis-related-accounts/>

Cádiz Directo/Europa Press (2014). Facebook elimina la página de un predicador que apoyaba a yihadistas. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.cadizdirecto.com/facebook-elimina-la-pagina-de-un-predicador-que-apoyaba-a-yihadistas/>

Canel, M.J.; Sanders, K. (2012). La comunicación de los gobiernos ante el terrorismo: un análisis comparado de los atentados de Madrid 2004 y Londres 2005. En Tecnos (Ed.), Comunicación y terrorismo (p.51).

Carman, A. (2015). Filtered extremism: how ISIS supporters use Instagram. Extraído el 9 de junio de 2017 de: <http://www.theverge.com/2015/12/9/9879308/isis-instagram-islamic-state-social-media>

Carrión, F. (2016). El fotoperiodista John Cantlie reaparece en un vídeo del IS para denunciar la destrucción de Mosul. Extraído el 8 de junio de 2017 de: <http://www.el-mundo.es/internacional/2016/12/07/58485b7d22601d293a8b456f.html>

Cocco, F. (2015). How many foreign fighters have joined Islamic State? Extraído el 9 de junio de 2017 de: <http://www.theweek.co.uk/islamic-state/64120/how-many-foreign-fighters-have-joined-islamic-state>

Cuthbertson, A. (2015). Isis app: Islamic State launches Android app for news and recruitment. Extraído el 11 de junio de 2017 de: <http://www.ibtimes.co.uk/isis-app-islamic-state-launches-android-app-news-recruitment-1514055>

Dettmer, J. (2016). Why Islamic State Loves Telegram. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.voanews.com/a/why-islamic-state-loves-telegram/3137040.html>

Europa Press (2014). Estado Islámico utilizó en un solo vídeo medios valorados en 200.000 dólares. Extraído el 7 de junio de 2017 de: [http://www.expansion.com/agencia/europa\\_press/2014/12/10/20141210211846.html](http://www.expansion.com/agencia/europa_press/2014/12/10/20141210211846.html)

Europa Press (2015). Estado Islámico crea una red de productoras locales de televisión para cubrir todo el califato y ampliar su difusión. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-estado-islamico-crea-red-productoras-locales-television-cubrir-todo-califato-ampliar-difusion-20150307122209.html>

Gutiérrez, O. (2015). Facebook yihadista derribado. Extraído el 7 de junio de 2017 de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/12/actualidad/1426164782\\_067821.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/12/actualidad/1426164782_067821.html)

Hern, A. (2016). Islamic State Twitter accounts get a rainbow makeover from Anonymous hackers. Extraído el 8 de junio de 2017 de: <https://www.theguardian.com/technology/2016/jun/17/islamic-state-twitter-accounts-rainbow-makeover-anonymous-hackers>

Institute for Economics and Peace (2016). Global Terrorism Index. Extraído el 11 de mayo de 2017 de: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>

Jones-Cruise, C. (2015). Extraído el 8 de junio de 2017 de: Islamic State Uses App to Broadcast Message. Extraído el 6 de junio de: <https://learningenglish.voanews.com/a/islamic-state-group-using-us-based-app/2688114.html>

Kirk, A. (2016). Iraq and Syria: How many foreign fighters are fighting for Isil? Extraído el 9 de junio de 2017 de: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/29/iraq-and-syria-how-many-foreign-fighters-are-fighting-for-isil/>

Marshall, A. (2014). How Isis got its anthem. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <https://www.theguardian.com/music/2014/nov/09/nasheed-how-isis-got-its-anthem>

Masi, A. (2015). ISIS Propaganda Magazine Dabiq For Sale on Amazon, Gets, Taken Down. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://www.ibtimes.com/isis-propaganda-magazine-dabiq-sale-amazon-gets-taken-down-1961036>

MEMRI Cyber and Jihad Lab (2016). U.S.-Based Walkie-Talkie Encrypted Chat Application Zello Used By ISIS Members And Supporters From Around The World. Extraído el 10 de junio de 2017 de: <http://cjlabs.memri.org/lab-projects/tracking-jihadi-terrorist-use-of-social-media/u-s-based-walkie-talkie-encrypted-chat-application-zello-used-by-isis-members-and-supporters-from-around-the-world/>

MEMRI Cyber & Jihad Lab (2016). ISIS-Affiliated Media Body Releases Android APP That Plays ISIS Songs. Extraído el 11 de junio de 2017 de: <http://cjlabs.memri.org/lab-projects/tracking-jihadi-terrorist-use-of-social-media/isis-affiliated-media-body-releases-android-app-that-plays-isis-songs/>

Middle East Eye (2016). Islamic State launches new app aimed at children. Extraído el 11 de junio de 2017 de: <http://www.middleeasteye.net/news/islamic-state-launches-new-app-aimed-children-1823063591>

Mourenza, A. (2014). Camisetas gangsta y gatos en Facebook. Así atrae Estado Islámico a sus jóvenes fans. Extraído el 7 de junio de 2017 de: [http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-09-21/camisetas-gangsta-y-gatos-en-facebook-asi-atrae-el-estado-islamico-a-sus-jovenes-fans\\_202871/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-09-21/camisetas-gangsta-y-gatos-en-facebook-asi-atrae-el-estado-islamico-a-sus-jovenes-fans_202871/)

Noticias de Navarra (2017). ¿Por qué los yihadistas llevan el DNI a sus atentados? Extraído el 9 de junio de 2017 de: <http://www.noticiasdenavarra.com/2017/05/25/mundo/por-que-los-yihadistas-llevan-el-dni-a-sus-atentados>

Olmo, J.M.. (2015). Los yihadistas españoles descubren Telegram y ponen en aprietos a Interior. Extraído el 12 de junio de 2017 de: [http://www.elconfidencial.com/espana/2015-12-04/los-yihadistas-espanoles-descubren-telegram-y-ponen-en-aprietos-a-interior\\_1113250/](http://www.elconfidencial.com/espana/2015-12-04/los-yihadistas-espanoles-descubren-telegram-y-ponen-en-aprietos-a-interior_1113250/)

Pérez, E. (2015). Amaq News, la aplicación de noticias del ISIS para Android. Extraído el 9 de junio de 2017 de: <http://www.elandroidelibre.com/2015/12/amaq-news-isis-para-android.html>

Press TV (2015). Daesh has lost 14 percent of territory in Iraq, Syria: study. Extraído el 8 de junio de 2017 de: <http://www.presstv.com/Detail/2015/12/22/442790/Daesh-Iraq-Syria-IHS-Tikrit--Janes-Defense-Weekly/>

Ross, C. (2015). Amazon Is Selling ISIS Propaganda Online. Extraído el 7 de junio de 2017 de: <http://dailycaller.com/2015/06/06/amazon-is-selling-isis-propaganda-online/>

Speckhard, A.; Yayla, A.S. (2016). The ISIS Emni: The Inner Workings and Origins of ISIS's Intelligence Apparatus. Extraído el 11 de mayo de 2017 de: <http://www.icsve.org/research-reports/the-isis-emni-the-inner-workings-and-origins-of-isis-intelligence-apparatus/>

Spencer, R. (2015). Number of foreign fighters In Iraq and Syria “has doubled in the past year”. Extraído el 9 de diciembre de 2016 de: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/12038402/Number-of-foreign-fighters-in-Iraq-and-Syria-has-doubled-in-past-year.html>

Suárez, E.; Ramírez, M. (2013). Tres muertos y 176 heridos en las explosiones del maratón de Boston. Extraído el 6 de junio de 2017 de: [http://www.elmundo.es/america/2013/04/15/estados\\_unidos/1366052942.html](http://www.elmundo.es/america/2013/04/15/estados_unidos/1366052942.html)

Thompson, N; Shubert, A. (2015). The anatomy of ISIS: How the “Islamic State is run”. Extraído el 11 de junio de 2017 de: <http://edition.cnn.com/2014/09/18/world/meast/isis-syria-iraq-hierarchy/index.html>

Torres Soriano, M.R. (2009). El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista. Plaza y Valdés Editores.

Valderrama, M.D.; Hernández, M. (2016). Atentado en Niza: al menos 84 muertos y 50 heridos críticos en un ataque terrorista con un camión. Extraído el 6 de junio de 2017 de: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/14/57880490e2704ebe158b4641.html>

Fecha de recepción: 12/01/2017. Fecha de aceptación: 30/06/2017

# MÁS ALLÁ DEL ESTRÉS

## RETRATO DEL MAYOR ASESINO DE NUESTRO TIEMPO

TOMÁS GARCÍA CASTRO

*Proyecto Educa, 2016, 410 páginas.*

*ISBN: 9788494574641.*

Tomás García Castro, capitán de la Guardia Civil y máster en prevención de riesgos laborales, especializado además en psicología aplicada, Premio Nacional de Prevención de Riesgos Laborales PREVER, en 2014, y Medalla de Oro al Mérito Profesional de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, en el año 2015, sabe de lo que habla. No en vano ha estudiado durante años el estrés laboral, en especial el que sufren los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que le ha merecido estos importantes reconocimientos.

Por eso nos propone conocer el estrés desde todas las perspectivas posibles. Para ello nos presenta a Andrés Alberó, un experto y portentoso policía de 47 años y más de 20 consagrados a su pasión por el trabajo, al que todos llaman “Andrestrés”, apodo que surgió del psicólogo de la Comisaría. En este apasionante relato novelado, lleno de misterio, veremos como Andrés, cuya profesionalidad es reconocida por todos, dada su gran intuición y creatividad para afrontar su trabajo, se enfrenta a inexplicables y desconcertantes situaciones que, a modo de premonición, le harán encontrarse con la realidad que está viviendo, ser consciente de ella y tomar una importante decisión.

Pero no solo nos encontraremos con Andrés en estas páginas, sino que también, intercalado, paralelamente, el autor nos va desgranando lo que distintos y prestigiosos estudios han determinado sobre el estrés, su proceso, principalmente en el ámbito laboral, y las consecuencias que puede acarrear. Y es que el detonante para que Tomás García decidiese afrontar este reto fue un correo electrónico que recibió en 2009 y que presenta en su introducción de forma literal. Un mensaje de un policía que se disculpa por no ser perfecto y que le sirve al autor “como preámbulo a este libro y como homenaje a los agentes de policía que, en todo el mundo, realizan, honesta y dignamente, una labor complicada y estresante como pocas, en el convencimiento de que con ella prestan un servicio insustituible e impagable a todos los ciudadanos”.

En el mismo sentido se pronuncia Lorenzo Silva, quien en el prólogo nos habla de los sinsabores del verdadero policía y nos interroga sobre “si proporcionamos a quienes encomendamos la fea responsabilidad de lidiar con lo peor de la sociedad y de nosotros mismos las herramientas, los recursos y el amparo, tanto legal como social, que necesitan para poder llevar adelante la labor que en beneficio de todos han asumido”. Por eso nos propone una reflexión general, en este libro que interesará a cualquier ciudadano y a cualquier trabajador en estos tiempos de estrés y repletos de responsabilidades en los que nos ha tocado vivir.

Aunque hay que decir que a este respecto el autor no nos ha dejado solos, sino que nos propone una segunda parte dedicada a la prevención y al manejo del estrés

a nivel individual, que nos ayudará no solo a reconocer los síntomas, gracias al cuestionario de sintomatología física, cognitiva, emocional y conductual del estrés que nos adjunta, sino a afrontarlo con distintas técnicas (generales, cognitivas, fisiológicas, conductuales y mixtas), que hacen de este libro un perfecto manual para combatir la parte negativa del estrés, porque al fin y al cabo, tal y como señala la Organización Mundial de la Salud, el estrés solo es el “conjunto de reacciones fisiológicas que prepara al organismo para la acción”. El problema es cuando ese mecanismo natural se mantiene activado durante un periodo de tiempo excesivamente prolongado o se intensifica de un modo desproporcionado... es entonces cuando “Más allá del estrés” nos podrá orientar y ayudar.

Ana María Ruano  
Periodista del CAP

# PERTENENCIA A BANDA ARMADA. ATAQUE AL CORAZÓN DEL ESTADO Y TERRORISMO EN ITALIA (1970-1988)

MATTEO RE

*Biblioteca Nueva, Madrid, 2013, 349 páginas.*

*ISBN: 9788499405117.*

## **Introducción**

El profesor Matteo Re nos presenta una obra completa, estructurada de forma sobresaliente y en la que el rigor metodológico es uno de sus rasgos más perceptibles, aunque no el único. El autor se sumerge de lleno en la historia de Italia para explicarnos el fenómeno terrorista que allí aconteció y que tuvo como principal representante a las Brigadas Rojas de cuyos integrantes (Renato Curcio, Próspero Gallinari, Mara Cagol, Mario Moretti...) nos sus brinda perfiles biográficos y su trayectoria como terroristas, consecuencia de una exhaustiva investigación. Además, aunque acota cronológicamente su trabajo, también ofrece análisis previos a 1970 y posteriores a 1988, intervalo de tiempo en que el citado grupo terrorista perpetró toda su acción delictiva.

Al respecto, el Doctor Re expone el escenario italiano inmediatamente posterior al fin del Segunda Guerra Mundial, con ciertas apreciaciones sobre cómo actuó el país transalpino durante la contienda bélica. Asimismo, sigue un orden cronológico en lo relativo a la estructura capitular, aportando un anexo en el que enumera los asesinatos cometidos por el grupo terrorista objeto de estudio, cuyo conocimiento queda reflejado a la largo de la obra y refrendado en el apartado bibliográfico, hallando en este último multitud de fuentes.

## **Una radiografía política, económica, social y cultural**

Matteo Re avanza de lo general a lo particular. Así, comienza la obra escrutando la etapa iniciada a partir de 1945 y para ello se centra en la aparición/consolidación de una serie de actores políticos en Italia, en particular determinados partidos, que jugarán un rol destacado a la hora de enfrentarse al terrorismo desplegado por las Brigadas Rojas décadas después. Igualmente, si bien es una constante a lo largo del libro, realiza una radiografía del escenario político, económico, social y cultural que caracteriza a Italia tras su incorporación a la "normalidad democrática" de la que resultan notables exponentes su membresía en la CEE y en la OTAN.

En consecuencia, la obra se convierte en un manual de historia contemporánea donde el lector hallará las razones de la hegemonía electoral de la Democracia Cristiana Italiana, pero también las causas de su declive paulatino (la corrupción) que le llevaron a la desaparición final en 1994. No corrieron mejor suerte sus principales adversarios: el Partido Comunista de Italia (que evolucionó de la sumisión a Moscú hasta la defensa del eurocomunismo) o el Partido Socialista (con figuras como Bettino Craxi). Este fenómeno, en cierta manera, explica la irrupción en la vida política italiana de nuevos partidos que reemplazaron gradualmente a los mencionados, así como de personalidades populistas (Berlusconi o Grillo).

Como características generales de la etapa iniciada en 1945 cabe enfatizar la reconstrucción económica transalpina, convirtiéndose en los años sesenta en una potencia industrial. Dicho con otras palabras: evolucionó de la autarquía propia de la época fascista, al desarrollo de la exportación. En lo relativo a las relaciones exteriores, destacó el acercamiento a Estados Unidos (Plan Marshall) y al bloque occidental (CEE, OTAN). No obstante, el Doctor Re menciona una serie de dialécticas que irrumpieron tras el final de la Segunda Guerra Mundial y que aún perduran (por ejemplo, norte industrializado vs sur agrícola).

### **El terrorismo como fenómeno (nuevo) en Italia**

No puede decirse que la aparición y desarrollo del terrorismo fuera un fenómeno distintivo únicamente de Italia, ya que en los años setenta numerosas naciones europeas lo sufrieron (Alemania, España o Reino Unido). Sin embargo, el caso italiano sí presentó una serie de rasgos propios que el profesor José Manuel Azcona anticipa en el prólogo: las Brigadas Rojas querían establecer una dictadura marxista-leninista, imitación de la implantada en la URSS (págs. 17-18) y para ello no escatimaron en medios, cometiendo innumerables atentados, dentro de los cuales cabe citar magnicidios (por ejemplo, el asesinato de Aldo Moro, referente de la Democracia Cristiana).

Matteo Re disecciona todo ello pormenorizadamente: explica las causas, pone nombre y apellidos a terroristas y víctimas y analiza las estrategias seguidas por el gobierno italiano para derrotar al terrorismo. Se trata de un objetivo complejo que lleva a cabo partiendo de un compromiso innegociable: estudiar el terrorismo para que lo que ocurrió en el pasado no se repita en el presente. En este sentido, realiza la siguiente advertencia, en respuesta al protagonismo que han adquirido en los últimos tiempos algunos brigadistas tras abandonar la cárcel: *“sin querer negar a cada individuo la libertad de expresarse y difundir sus ideas (y menos a quien ha saldado su deuda con la justicia a través de muchos años de cárcel), creo también que es fundamental contrastar de manera científica y seria algunas de las afirmaciones de estas personas, claramente ventajistas y alejadas de la realidad. El riesgo, si no, sería el que se difundiera solo una versión de los hechos, únicamente militante”* (p. 20).

Igualmente nos recuerda que Italia ha vivido una oleada reciente de violencia política y la mayoría de los brigadistas no se han arrepentido de sus actos liberticidas, ni han pedido perdón a la sociedad: *“si nos referimos exclusivamente a la banda armada unitaria, son 911 los militantes juzgados por pertenecer al grupo terrorista, pero, si tenemos en cuenta la división de las BR en Brigadas Rojas Walter Alasia, Brigadas Rojas-Partido Guerrilla, Brigadas Rojas-Partido Comunista Combatiente y Unión de los Comunistas Combatientes, el número asciende a 1337. Esto nos indica que no se trataba de una moda del momento ni de unos cuantos locos que soñaban con llevar a cabo la revolución. Fue un problema social de gran envergadura”* (p.203). En conclusión, *“en Italia, afortunadamente, ya no es algo actual, sino que ha desaparecido por completo y es parte de un pasado que sin embargo a veces se corre el riesgo de olvidar”* (p. 277).

### **Analizando y rebatiendo el mesianismo de las Brigadas Rojas**

El objetivo de las Brigadas Rojas consistía en la transformación de la sociedad, una suerte de “liberalización” orientada al establecimiento de una dictadura marxista-leninista. Para tal fin, la violencia fue la herramienta elegida. Así lo explica el autor: *“las Brigadas Rojas miraban hacia distintos puntos: alababan las hazañas rebeldes*

*de la clase proletaria rusa durante la revolución, se acercaban al campesinado chino y, por último pero de fundamental importancia, simpatizaban con los movimientos agitadores latinoamericanos. Eran muchos los matices ideológicos y todos de difícil adaptación a la evolución social de la Italia de los años 70. Parecía efectivamente imposible transformar un movimiento revolucionario en una revuelta masiva guiada por el proletariado, pero ese era el objetivo de los terroristas” (págs. 109-110).*

Las Brigadas Rojas irrumpen en un momento en el cual en Italia abundan los conflictos sociales y generacionales (los jóvenes reniegan del mundo de sus padres, matiza Re) tras el “boom” económico de los años 50-60, cuyas carencias comenzaron a tener protagonismo en la vida del país. A modo de ejemplo, los jóvenes de izquierda despreciaban al Partido Comunista italiano, al considerarlo poco revolucionario. Asimismo, se incrementó la polarización (izquierda vs derecha) lo que dio como resultado el aumento de la violencia: *“entre los más jóvenes la pertenencia a un sector político se vivía como experiencia total y se seguían las pautas trazadas por los líderes de manera casi dogmática. Las manifestaciones que en aquellos años se producían con gran frecuencia concluían casi siempre con duros enfrentamientos entre participantes y fuerzas de seguridad o entre militantes de distintos grupos ideológicos. Se vivió un enloquecimiento generalizado basado en la agresión del contrincante. La simple pertenencia a un grupo o a otro podía justificar una paliza y a veces algo más trágico” (p.80).*

El colofón a esta escalada de enfrentamientos físicos y verbales fue la aparición de las Brigadas Rojas, destacando la heterogeneidad social de sus integrantes. Así, podemos encontrar desde brigadistas de orígenes humildes a otros con titulación universitaria, siendo la defensa de la violencia como “arma liberalizadora” el pegamento que los unía. Las Brigadas Rojas transitaron de los secuestros iniciales a los asesinatos atacando de esta manera al Estado, todo ello bajo el envoltorio de una manipulación del lenguaje con la que pretendían presentarse ante la sociedad como víctimas, traspasando el rol de victimarios a sus asesinados y secuestrados y, en última instancia, al propio Estado (como corroboró por ejemplo, el secuestro y posterior asesinato de Aldo Moro).

Junto a ello, el Estado tampoco disponía de los medios (policiales, judiciales y legales) para enfrentarse a la novedad que suponía la existencia de un grupo terrorista autóctono que practicaba la “estrategia de la tensión”: *“los brigadistas comenzaron a reivindicar sus acciones. Se trataba de un cambio radical de actitud; ya no se concebía la violencia como algo aislado y que había que practicar de manera oculta, tirando la piedra y escondiendo la mano, sino que quienes quemaban coches deseaban comunicar a su víctima y a la sociedad que ya nadie podía estar tranquilo” (p.108).* Esto se tradujo en un primer momento en la imposibilidad de resolver quién cometía los atentados y en la duda razonable de si la solución pasaba por la formación de un gobierno fuerte.

Esta última alternativa se vio minada por el rol desempeñado por algunos intelectuales, a cuya cabeza encontramos a Sartre, que elaboraron un documento de denuncia acusando a las autoridades italianas *“de poner en marcha una dura represión que azotaba a los militantes obreros y a los que luchaban contra el “compromiso histórico” (...) La imagen que se deducía de aquellas páginas, publicadas en Lotta Continua el 5 de julio, era de una Italia al borde de la dictadura, en la que carecían de las libertades más básicas y en la que censura y represión estaban en su máximo esplendor. Esta visión de Italia era muy exagerada y no coincidía con la realidad. Está claro que Sartre y sus compañeros, desde la lejanía de las cómodas y refinadas tertulias parisinas,*

*habían interpretado lo que estaba ocurriendo en el país vecino más por lo que les contaban algunos amigos o a través de algunas ideas preconcebidas que por un análisis profundo de la realidad de los hechos” (p.87).*

Sin embargo, el escenario era otro diametralmente opuesto al que denunciaban Sartre y sus acólitos. Al respecto, el autor ofrece el testimonio del policía Achille Serra, el cual relata la indefensión en la que se encontraban las fuerzas y cuerpos de seguridad: *“la responsabilidad más grave de aquella situación era del gobierno, que en aquellos años no nos defendía lo suficiente. Eran los años en los que se pedía en voz alta el desarme de la policía. Y nosotros estábamos abandonados. No sólo nos daban palos, no sólo nos escupían a la cara, sino que también a quienes protegíamos parecían estar en contra de nosotros” (p. 254).*

Este escenario de desventaja con respecto a las Brigadas Rojas logró invertirlo el gobierno italiano de manera gradual pero efectiva, gracias a los recursos que le brindaba el Estado de Derecho. Se trata de una lección fundamental ya que la defensa a ultranza de aquel garantiza que el grupo terrorista pierda los apoyos sociales a través de los cuales “legitima” y da cobertura a sus acciones liberticidas. Así, las detenciones de brigadistas se sucedieron, lo que lastró definitivamente a la organización que vio cómo sus cuadros resultaban encarcelados sin que la anhelada transformación de la sociedad se llevara a efecto.

### **En conclusión**

Matteo Re nos acerca de manera rigurosa y sin dar margen al binomio sensacionalismo/buenismo, los “años de plomo” en Italia que, al igual que otros países industrializados de su entorno, hubo de afrontar un terrorismo autóctono que aspiraba a la transformación de la sociedad recurriendo para ello a la violencia. La gran virtud del autor y de la obra es que no solo analiza sino que también valora las estrategias seguidas por el gobierno de su país. La trayectoria con final tangible de las Brigadas Rojas no le lleva a considerar a aquellas como un hecho puntual o anecdótico que conviene olvidar. Por el contrario, descarta cualquier tipo de euforia: *“el caldo de cultivo actual, sin alcanzar la magnitud que mantuvo en los años 70 (...) existe y mantiene vivo un movimiento subterráneo, desconocido para la mayoría pero en el que se mueve un fervor revolucionario, de rebeldía, de guerra civil y de violencia. No hay que subestimar estas señales porque ya lo hicimos una vez en el pasado y las consecuencias fueron trágicas” (p. 294).*

Alfredo Crespo Alcázar

Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo (URJC). Vicepresidente 2º de ADESyD (Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa)

# RECORDARÁN TU NOMBRE

LORENZO SILVA

*Ediciones Destino, 2017, 496 páginas.*

*ISBN: 9788423352340.*

El día 22 de mayo Lorenzo Silva, solo unos días después de la presentación oficial de este libro, acudía a la Dirección General de la Guardia Civil a mantener una tertulia en el marco de las “Tardes del IUISI”, el Instituto Universitario de Investigación y Seguridad Interior formado por la UNED y la Guardia Civil. Parte de la conversación tuvo como foco esta obra, “Recordarán tu nombre”, una novela histórica protagonizada por el general Aranguren. También unos días antes había sido distinguido con la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo.

Es habitual comenzar cualquier reseña con una mención al autor. Aunque no sea preciso en este caso, por haberlo realizado en ocasiones anteriores y porque es suficientemente conocido entre quienes accedan a estos Cuadernos de la Guardia Civil, sí es de interés apuntar dos cuestiones.

En primer lugar, sus estudios de Derecho y ejercicio de la abogacía durante más de una década; un bagaje que dota de rigurosidad a las referencias jurídicas que aparecen en sus obras. Más aún conociendo la forma de trabajo de Silva y las fuentes a las que recurre para ilustrarse.

En segundo lugar, la diversidad de su producción literaria. Posiblemente gran parte de los lectores asocien a Silva con la serie de aclamadas novelas protagonizadas por nuestros dos guardias civiles de ficción: el atribulado brigada Rubén Bevilacqua y la sargento Virginia Chamorro. Novela negra, como género, que le llevó a ser reconocido con el Premio Nadal y con el Premio Planeta. Pero adicionalmente tiene numerosos libros de no ficción, viajes, ensayo, así como obras destinadas a jóvenes.

“Recordarán tu nombre” es una obra dedicada a la figura del General Aranguren, máximo responsable de la Guardia Civil en Cataluña, que en 1936 se negó a alzarse contra el Gobierno Republicano y fue fusilado el 21 de abril de 1939. Pero es mucho más que ello. Por una parte, Andrés Trapiello, en la presentación que tuvo lugar el 16 de mayo en FNAC de Callao, señalaba sus dudas sobre si se trataba de una novela, puesto que tenía elementos de ensayo, historia, investigación... Así es, se trata de una novela histórica, forjada en un trabajo de investigación de fuentes primarias, y con reflexiones personales del autor. Trapiello llegó a comparar esta obra con un Episodio Nacional de Galdós.

En la presentación del libro, José Antonio Cobreros –nieto de Aranguren-, tremendamente emocionado, señaló que “*Lorenzo Silva no ha encontrado a Aranguren, sino que Aranguren ha encontrado a Lorenzo Silva*”. Así fue. Una idea, la de este libro, que surge del envío de un correo electrónico por parte de Lorenzo Rubio, bisnieto del general Aranguren, en el que agradecía la mención al mismo en un artículo de Silva.

Los primeros capítulos reflejan un objetivo de justicia, que obliga a no ser aséptico ni equidistante, pero sí objetivo. Lorenzo Silva ha destacado que su objetivo no es

revolver temas que aún a día de hoy generan debates apasionados y tensos, sino rehabilitar a una persona ejemplar, ejecutada tras una pantomima de juicio y sepultada en el olvido. Una persona para quien la Guardia Civil fue su vida y que se describe como “militar por sangre y Guardia Civil por corazón”. Se reflejan en la obra varios pasajes que lo muestran claramente, comenzando por la decisión de ingresar en el Cuerpo o la propuesta que realizó, reflejada en el diario La Nación, para que la Guardia Civil luciera la cruz de la Orden de Caballería de Santiago.

En el capítulo segundo Silva argumenta de forma honesta su aproximación a esta historia, su deseo de acercarse a la verdad “hasta donde pueda discernir una mente humana siempre sometida a las limitaciones del conocimiento incompleto y los prejuicios de los que nadie puede pretenderse libre”. Una visión comprometida y no equidistante.

También la obra es un alegato a las raíces familiares, mostrando gran respeto y admiración a quienes en nuestras familias nos han precedido y que han acabado convertidos también en víctimas. No solo es la historia de Aranguren y el también general Godet. Silva enlaza en el relato la historia de su propia familia. Una familia, la de Lorenzo Silva, en la que seguramente muchos lectores encontrarán también recuerdos de lo que la Guerra Civil supuso en las suyas propias.

Entre los contenidos más cercanos al ensayo destacan reflexiones de Lorenzo Silva sobre el pasado y el futuro, cómo la historia presente se fragua en decisiones previas y cómo toda la historia puede condicionar nuestro próximo devenir. En este sentido, resulta muy apropiada la cita que en la obra hace del profético “*Idearium español*” de Ángel Ganivet, puesto que las tendencias que se detectan en un determinado presente permiten vislumbrar en ocasiones escenarios futuros. En 1896 este diplomático granadino, amargo pesimista, acabó arrojándose a aguas del Báltico en Riga y sobre la campaña africana, un anclaje histórico fundamental en esta historia, ya señalaba que la situación podría derivar en un desastre económico, un conflicto civil, una nueva República o un ataque a nuestra independencia.

Una reflexión, la que adopta Silva de Ganivet, que nos trae incluso hasta el año 2017. Cuando el autor se cuestiona cómo la historia de Aranguren ha podido caer en el olvido, Silva, como siempre valiente y comprometido con la sociedad en la que vive, apunta a la reticencia en destacar cómo fue un general de la Guardia Civil, gallego, quien defendió Barcelona frente al ejército nacional. Para el nacionalismo catalán, añade Silva, cuesta asumir y destacar este hecho.

Con esta obra, de nuevo Lorenzo Silva contribuye a dar a conocer al gran público la historia de la Guardia Civil y, especialmente, a derrumbar algunos clichés existentes sobre la Institución. Aranguren, para Silva, es un perfecto ejemplo del servicio de la Guardia Civil al poder legítimamente instaurado, en este caso la República, frente a un alzamiento militar. La labor de investigación realizada por el autor, las fuentes facilitadas por la familia de Aranguren, la descripción de hechos duros y trágicos, pero que nos guste o no forman parte de nuestra historia, y las reflexiones continuas de Silva hacen que esta obra sea de enorme interés no solo para personas cercanas a la Guardia Civil, sino para cualquier analista que trata de conocer el presente, pasado y futuro de este país, nuestra querida España, y cómo esos tiempo se entremezclan llevándonos a futuros que no siempre son lineales.

Esta contribución de Lorenzo Silva a difundir la cultura de seguridad y la acción de la Guardia Civil continuará. El 10 de octubre está prevista la publicación de “Sangre, sudor y paz. La Guardia Civil contra ETA”, junto al coronel Manuel Sánchez y el periodista Gonzalo Araluce. Una obra fundamental, porque la historia merece ser escrita. Aunque creemos que lo que no conocemos es el futuro, y que la historia ha quedada ya marcada por multitud de datos y de hechos, asistimos diariamente a procesos de manipulación de la misma. Ese mismo día se publica “Historia de un desafío”, libro en el que el coronel Manuel Corbí, junto a la cabo 1º Manuela Simón, narran en dos tomos la lucha de la Guardia Civil, durante cinco décadas, contra ETA.

Es preciso acabar la reseña con una nueva recomendación. El 12 de octubre la Guardia Civil celebra la festividad de su patrona, la Virgen del Pilar. Una buena ocasión para acercarse a los cuarteles y compartir un rato con nuestros guardias. En un clima de serenidad y celebración, en tiempos en los que sobran las pasiones extremas y las exaltaciones. Guardias que son seres humanos, no héroes aunque hagan acciones heroicas, que no van a guerras contra nadie, sino que cada día tratan de garantizar los derechos y libertades de todos. Solo hacen su trabajo, con total abnegación, y por eso se ganan el cariño de las gentes de bien.

Jose María Blanco  
Director del CAP

# CORRUPCIÓN POLICIAL

DON WINSLOW

*Editorial RBA Libros, 2017, 576 páginas.*

*ISBN 9788490567760.*

No hay nada peor que un policía corrupto. Ni siquiera el peor de los criminales puede compararse con un agente que roba, trafica y hace lo mismo que aquellos a los que no debería parecerse. Para cualquiera que pertenezca a una familia en la que muchos de sus miembros vistan uniforme, esa primera frase es la que quizás haya escuchado más veces en su vida. Y esa es la idea principal que transmite Don Winslow en su novela.

En esta ocasión, el foco de la acción se traslada de México a Nueva York. Pero no por ello pierde la esencia principal de sus obras. Bien documentada, la obra se centra en la decadencia de los barrios marginales. Señala acertadamente cómo el tráfico de drogas, las actividades criminales de las bandas callejeras y el fracaso de los programas de asistencia social crean a pocos kilómetros de uno de los núcleos financieros más importantes un entorno hostil en el que el valor de la vida se reduce considerablemente. Sigue con su estilo personal, escribiendo ficción documental con un importante trasfondo de realidad que no solo busca que el lector disfrute de un libro intenso y apasionante, sino que también disfrute de una experiencia didáctica.

La novela narra el auge y caída de una unidad especial de policía de Nueva York dirigida por el corrupto y pretencioso sargento de policía Denny Malone. Adicto a las metanfetaminas, violento, despiadado e implacable y con una conciencia blindada que, en todo momento, es capaz de justificar hasta las mayores atrocidades que pueda haber cometido. Para él, la corrupción está justificada. Es normal, natural, incluso necesaria para poder mantener el orden. Porque siempre se actúa en pro de un bien mayor. No considera que sea corrupto para hacerse rico, para disfrutar más, para tener un tren de vida mayor. No. Es corrupto porque la sociedad en la que se desenvuelve le pide que lo sea. Porque para él robarle la mercancía a un narcotraficante para luego revenderla es un acto de caridad. Nada más lejos de la realidad.

Unos personajes sólidamente contruidos, que nos permiten ver tanto las rivalidades internas del cuerpo de policía de Nueva York como la existente entre los niveles federal y local, así como la impunidad con la que actúan en Estados Unidos las unidades especiales que comienzan operando con un mayor margen de maniobra para acabar siendo convertidos en verdaderas organizaciones criminales.

A nivel sociológico, se pueden extraer dos análisis muy interesantes a través de los personajes. Por un lado, apreciamos cómo los cuerpos de policía se nutren de reclutas de condición humilde o de áreas geográficas económicamente menos beneficiadas. En el caso norteamericano queda patente en el carácter multiétnico de la policía, siendo los cargos de base conformados principalmente por irlandeses, afroamericanos o latinos.

Por otro lado, la obra nos muestra también el componente familiar de los cuerpos policiales. Cómo la pertenencia a un cuerpo policial condiciona el modo en que el sujeto se relaciona con la sociedad, cómo construyen sus relaciones y afectos en el desempeño de un empleo, que conlleva una escala de valores, un modus vivendi y unos intereses que posibilitan que los hijos perpetúen la labor iniciada por sus padres.

Una lectura dura que hace reflexionar acerca de los límites de la violencia, la definición de la corrupción y el autoengaño. Una novela que combina introspección de los personajes con el análisis político y social, que pretende desentrañar cómo alguien es capaz de llegar a convertirse en lo que más hubiera odiado. Porque al final la corrupción lleva a la cobardía. Y la cobardía a la traición.

Guillermo López Rodríguez  
Universidad de Granada

## DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

**María Dolores Arocas Nogales** es comandante Auditor del Cuerpo Jurídico Militar, destinada en la Asesoría Jurídica de la Dirección General de la Guardia Civil, y académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. También es profesora del Máster Universitario Oficial en Derecho Militar Especial de la Universidad Católica de Murcia, de Derecho de Personal Militar en la Escuela Militar de Estudios Jurídicos, de Experto Universitario en Derecho Disciplinario en la Universidad de Granada y de Derecho Administrativo de la Academia Logística. Es vocal de la Comisión del Ministerio de Defensa para la elaboración de la instrucción reguladora de las orientaciones de aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario, asesora jurídica de la 3ª Zona de Extremadura y de la Zona de Melilla, además de vocal de la Comisión Permanente de Normativa y del Estatuto Profesional, entre otros cometidos. [mdarocas@guardiacivil.es](mailto:mdarocas@guardiacivil.es)

**Dalila Benrahmoune** es profesora de análisis de escritura árabe en el Departamento de Grafística del Servicio de Criminalística, en la Dirección General de la Guardia Civil, además de traductora en la Jefatura de Información de la Guardia Civil. Tiene estudios universitarios de Filología Árabe y de Ciencias Islámicas, en la especialidad de Derecho Comparado. Se encuentra en permanente formación en "divulgación y enseñanza de lengua árabe, y religión musulmana" USESCO, además de en pericia caligráfica en lengua árabe. [dalilaum@hotmail.com](mailto:dalilaum@hotmail.com)

**Manuel Blanco Pereira** es comandante del Cuerpo General de Ejército de Tierra, destinado en la Jefatura de la Segunda Subinspección del Ejército. Actualmente ostenta el cargo de jefe del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales PS-5, siendo su área de responsabilidad geográfica todas las Unidades del Ejército de Tierra ubicadas en la provincia de Cádiz. En el ámbito internacional ha participado en las misiones del Ejército español en Bosnia–Herzegovina (UNPROFOR–1994, 1995) y Afganistán (ISAF–2007, 2008). Asimismo es máster Oficial Universitario de Prevención de Riesgos Laborales por la Universidad San Pablo CEU; máster Oficial Universitario de Sistemas Integrados de Gestión de Calidad, Medio Ambiente, I+D+i y Riesgos Laborales, por la Universidad Nacional de Educación a Distancia; auditor de los Sistemas de Gestión de Prevención de Riesgos laborales; auditor de Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud (OSHAS 18001); además de Perito Judicial en Prevención de Riesgos Laborales. [mblape1@et.mde.es](mailto:mblape1@et.mde.es)

**José María López de Celis**, teniente coronel auditor del Cuerpo Jurídico Militar y académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, es segundo jefe en la Asesoría Jurídica de la Dirección General de la Guardia Civil. También es profesor de número del Máster Universitario Oficial en Derecho Militar especial de la Universidad Católica de Murcia, de Derecho de Personal de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos y de número de Derecho Disciplinario de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos, además profesor de Derecho Administrativo en la Academia de Logística y de Experto Universitario en Derecho Disciplinario en la Universidad de Granada. Igualmente es vocal de la Comisión del Ejército de Tierra para la elaboración del anteproyecto de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario, de la Comisión del Ministerio de

Defensa para la elaboración de anteproyecto de Ley Orgánica del Código Penal Militar y de la instrucción reguladora de las orientaciones para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario, así como de la Comisión Preparatoria del Consejo de la Guardia Civil, entre otros. [jmlcelis@guardiacivil.es](mailto:jmlcelis@guardiacivil.es)

**Antonio Jesús Llamas Guerra** es capitán de la Guardia Civil, destinado en el Departamento de Grafística del Servicio de Criminalística, es responsable de Calidad en el Departamento y jefe de las Áreas de Escritura y Medios de Pago. Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la U.N.E.D y Máster en Pericia Caligráfica y Documentoscopia por la U.D.I.M.A. Director de Seguridad, también posee titulación superior en Prevención de Riesgos Laborales. Entre otros, ha realizado el curso Superior de Policía Judicial, curso Superior de Criminalística, curso Superior de Información y curso Superior de Gestión Económica, en el ámbito de la Guardia Civil. [ajllamas@guardiacivil.es](mailto:ajllamas@guardiacivil.es)

**Eva Martín Ibáñez** es doctora por la Universidad Complutense de Madrid en Ciencias de la Información, Master en Análisis de Evidencias Digitales y Lucha contra el Cibercrimen (UAM), MBA por el Instituto de Empresa (IE Business School), y posee también el título de experto en Análisis de Inteligencia (UAM). Trabaja como periodista; anteriormente fue consultor en proyectos de radiodifusión, telefonía móvil, televisión digital y transporte. [88wz88@gmail.com](mailto:88wz88@gmail.com)

**Laureano Martín Velasco** es licenciado en Derecho por la UNED, diplomado en Estudios Avanzados por la Universidad de Valencia y doctorando por la UNED. Tiene Estudios Superiores Militares en la Academia General Militar y es diplomado en Estado Mayor Conjunto por el Instituto Universitario Militar de Portugal. Actualmente está destinado como profesor en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. En su trayectoria destacan destinos como el Gabinete de Crisis de la Presidencia del Gobierno, el Gabinete del director general de la Guardia Civil o la Jefatura de la Comandancia de la Guardia Civil de Cáceres. Tiene una dilatada experiencia internacional destacando su destino como agregado de Interior en Bucarest o sus participaciones en misiones internacionales de carácter civil (Naciones Unidas –IPTF) o militar (Unión Europea – Operación Althea) en Bosnia y Herzegovina. También ha participado como experto nacional en proyectos de hermanamiento con Turquía. Tiene numerosas publicaciones relacionadas con la financiación del terrorismo o el tráfico de armas y ha ejercido labor docente con anterioridad, por ejemplo en la Academia rumana de Policía Alexandru Ioan Cuza, en la Universidad Américo-rumana de Bucarest, en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública. [lauregc@hotmail.com](mailto:lauregc@hotmail.com)

**Raquel Tobajas**. Analista. Graduada en Periodismo. Máster en Comunicación de la Defensa y los Conflictos Armados y Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo. Ha colaborado en materias de comunicación con la Academia General Militar (AGM) de Zaragoza. Ha publicado en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y en el Centro de Investigación en Defensa (IED) de Chile. Ha colaborado con el Centro de Análisis y Prospectiva (CAP) de la Guardia Civil, donde ha analizado algunas publicaciones yihadistas en inglés, centrándose en Inspire, Dabiq, al-Risalah y Rumiyah. También ha impartido charlas de formación a las FCSE en Boadilla del Monte, Alcalá de Henares, Zaragoza y Barcelona sobre terrorismo yihadista.

## 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](http://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.

Las actividades previstas para este año se irán anunciando en su página web: [www.iuisi.es](http://www.iuisi.es)