Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 61-2020

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DEL INTERIOR
GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

DIRECTOR

Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTOR JEFE

Enrique Avila Gómez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

REDACTORA JEFE ADJUNTA

Ana María Ruano Ruano, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

SECRETARÍA

María Jesús Martín García, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

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

CONSEJO EDITORIAL

Fanny Castro-Rial Garrone, Doctora y experta en seguridad interior. Universidad Nacional de Educación a Distancia
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, 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
José María Blanco Navarro, Director de Ciberinteligencia estratégica en Prosegur Ciberseguridad
José Duque Quicios, Dirección General de la Guardia Civil.
María Dolores Arocas Nogales, Asesoría Jurídica de la Guardia Civil
José Luis González, Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad

AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil
ISSN: 2341-3263
NIPO: 126-15-005-2
NIPO: 126-19-068-8 (edición epub)

EDITA

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

Páginas oficiales de Cuadernos de la Guardia Civil
http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Cuadernos_de_la_Guardia_Civil/index.html

http://cuadernosdelaguardiacivil.es/

Lista de los números en KOBLI
https://biblioteca.guardiacivil.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?op=view&shelfnumber=59

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

Manuel Llamas Fernández, Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Eduardo Isidro Martinez Viqueira, Secretaría Técnica del Mando de Personal de la Guardia Civil
José Félix González Román, Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad de la Guardía Civil
Fernando Moure Colón, Director del Centro Universitario de la Guardia Civil
José Joaquín Díaz García, Secretaría Técnica del Mando de Apoyo de la Guardia Civil
Iván Hormigos Martínez, Estado Mayor de la Guardia Civil
Enrique Pulido Serrano, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Enrique Avila Gómez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Eulalia Castellanos Spidla, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Begoña Vieitez Pérez, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Ana María Ruano Ruano, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
María Jesús Martín García, Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

La Dirección General de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos

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 junio y el 1 de diciembre. El primer número de cada año se publica durante el mes de febrero, y el segundo durante el mes de octubre. Se pueden publicar adicionalmente números especiales o suplementos. Los artículos propuestos serán enviados respetando las normas de publicación que figuran al final del número. Las propuestas se pueden enviar en formato electrónico a: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

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

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

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

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

https://biblioteca.guardiacivil.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?op=view&shelfnumber=59

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

ÍNDICE

ARTÍCULOS

VEHICULOS DE MOVILIDAD PERSONAL *7*
Juan Francisco Cocaña Rosco

LOS NARCOSUBMARINOS *27*
José Ramón Corrochano Ponte

LA MUJER EN LA BENEMÉRITA *49*
Javier de la Fuente Fernández

ESTUDIO ENTRE EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL Y HOLANDÉS *77*
María José Garrido Antón y Nerea Ordoñez Menacho

EL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL COMO INFRAESTRUCTURA CRÍTICA *97*
Ángel Tomás Ledo Iglesias y Mónica Alonso Martínez

DELITOS DE ODIO: INDICADORES DE POLARIZACION A INDICAR EN EL ATESTADO POLICIAL *127*
Juan Martínez Ros

PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA *143*
Rafael Morales Morales

LA CONTROVERSIA DE LOS CONTRATOS MENORES TRAS LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO *169*
David Sánchez-Mariscal Arnaiz

AUTOEFICACIA PERCIBIDA DE LAS TÉCNICAS DE AUTOCONTROL EN EL ENTRENAMIENTO POLICIAL *203*
Jose Antonio Soto Rodriguez

RESEÑA DE LIBROS

SOLDADOS DE TERRORISMO GLOBAL. LOS NUEVOS COMBATIENTES EXTRANJEROS *225*
Inmaculada Marrero Rocha

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO *229*

NORMAS PARA LOS AUTORES *233*

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL *235*

VEHICULOS DE MOVILIDAD PERSONAL IMPRUDENCIAS VIALES PUNIBLES

JUAN FRANCISCO COCAÑA ROSCO

TENIENTE. DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁFICO. DOCTORANDO EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. UNED

RESUMEN

En los últimos años, ha aparecido en nuestras ciudades una nueva forma de movilidad que facilita el desplazamiento individual de personas de una forma rápida, económica, ecológica y sostenible, y, además, no están sujetos a restricciones de circulación por razones medioambientales. Una auténtica revolución que ha venido para quedarse definitivamente, constituyendo la piedra angular de esta transformación los Vehículos de Movilidad Personal (VMP).

Sin embargo, estos nuevos vehículos comparten los espacios que utilizan los peatones en sus desplazamientos, las aceras, y los que emplean el resto de vehículos a motor, las calzadas, por lo que la seguridad vial se ve afectada por el aumento del riesgo que supone la circulación de los VMP.

La ausencia de una concreta normativa legal y el uso que se hace de ellos, está ocasionando numerosos siniestros viales. El desconocimiento, tanto normativo, como del alcance que supone la conducción irresponsable de estos vehículos, ocasionando resultados lesivos, motiva que dicha conducta pueda ser considerada como imprudencia penalmente relevante, tanto en su modalidad de grave como menos grave.

Palabras clave: Vehículos, movilidad, imprudencias, siniestros viales, lesiones.

ABSTRACT

In the last few years, a new form of mobility has appeared in our cities that facilitates the individual movement of people in a fast, economic, ecological and sustainable way, and, besides, they are not subject to traffic restrictions for environmental reasons. A real revolution that has come to stay definitively, constituting the cornerstone of this transformation the Personal Mobility Vehicles (VMP).

However, these new vehicles share the spaces used by pedestrians on their journeys, the pavements, and those used by the rest of motor vehicles, the roads. Therefore, road safety is affected by increased risk posed by the circulation of VMP.

The abscense of a specific legal regulation and the use made of them is causing many road accidents. The lack of knowledge, both in terms of regulations and the scope of irresponsible driving of these vehicles, which causes harmful results, means that such conduct can be considered as criminally negligent, both in its serious and less serious forms.

Keywords: Vehicles, mobility, recklessness, road accidents, injuries.

1. INTRODUCCIÓN

Facilitar la movilidad de las personas, que esta sea sostenible a través de vehículos que no contaminen, que favorezca el desarrollo social, cultural y económico son objetivos que, más que deseables, deberían formar parte de los propósitos que configurasen las políticas públicas relacionadas con la movilidad y seguridad vial. La aparición, en estos últimos años, de los VMP, puede favorecer que estos fines se consigan. Muchos de los problemas que plantea la movilidad de vehículos de motor, como contaminación ambiental, estacionamientos, ruidos, etc., son eliminados con estos, toda vez que son cómodos, rápidos, silenciosos y, además, económicos.

No obstante, el primer problema que plantean los VMP es que han aparecido en nuestra sociedad sin que hubiera una regulación normativa previa al respecto. Nos encontramos ante un retraso temporal importante, con unas prescripciones básicas y dispersas en numerosas Ordenanzas Municipales, llegándose a alcanzar cierta inseguridad jurídica para los usuarios de estos vehículos.

Dicha movilidad debe ser enlazada con el objetivo de la seguridad vial, pues los bienes jurídicos que esta protege desde un punto de vista individual, como la vida y la integridad física de las personas, debe estar presente en esta nueva forma de desplazamiento. El incumplimiento de las normas de tráfico no es tolerable, pero tampoco se puede atribuir al desconocimiento de las mismas las consecuencias que estas transgresiones causan, ya sea por insuficientes o inexistentes. El conductor del VMP debe conocer las obligaciones que les son exigibles y asumir los riesgos que su uso conlleva.

Al igual que sucede con peatones y ciclistas, los conductores de VMP tienen la condición de colectivo vulnerable (Revista DGT, 2019), pues cualquier colisión con un vehículo de motor supondrá, dada su fragilidad, la agravación de las lesiones. El peatón también es vulnerable frente a un VMP, principalmente, si se encuentra limitado por alguna circunstancia como edad o incapacidad.

Aunque inicialmente puedan parecernos inofensivos o simples juguetes, como es el caso de los patinetes eléctricos, no lo son, en ningún caso. Suponen un riesgo para el resto de usuarios de las vías de circulación, pues no hacen ruido, son poco visibles y su irrupción súbita en un escenario concreto no deja de sorprender, además sus condiciones técnicas, tampoco reúnen altas prestaciones de seguridad. El número de VMP en nuestras ciudades irá aumentando notablemente, no solo por particulares, sino también por la aparición de empresas que utilizan este medio con diversos fines mercantiles.

La separación física de peatones y vehículos no puede verse alterada por la aparición de un vehículo que, ocupando un mismo espacio, limite la capacidad y seguridad deambulatoria de los peatones. Con demasiada frecuencia, se comprueba que los VMP circulan por aceras y zonas peatonales (Blanco, 2020). La regulación del espacio que comparten los usuarios de la vía será fundamental para evitar situaciones de riesgo, en los que, no se creen entornos de inseguridad para los peatones que supongan una mayor asunción de exigencias para evitar ser atropellados (Ferreras, 2019).

Durante 2018, aunque las cifras de siniestralidad pueden haber sido mayores, según datos aportados por la Fiscalía de Seguridad Vial (Samar, 2019), se registraron 273 siniestros viales en los que se encontraban implicados VMP, resultando cinco personas fallecidas. Los atropellos a peatones fueron los más numerosos con 203.Siguiendo

con estas cifras, el 90% fue causado por un VMP. Por el lugar de su ocurrencia, el 33% se produjo en la calzada, el 28% en las aceras y el 19% en pasos de peatones. El 57% fue impactado por otro vehículo y el 27% atropelló a peatones, siendo 29 años la edad media de los conductores de estos vehículos (Fundación Línea Directa, 2019). Se prevé, en el mismo estudio, que en los próximos años habrá un aumento importante de las cifras de siniestralidad en los que estos vehículos estén implicados, con el consiguiente efecto ascendente en el número de víctimas.

Las consecuencias personales que ocasionan estas conductas, muertes y lesiones graves, cuando se produce un siniestro vial, pueden tener su origen en comportamientos calificables como imprudencia grave o menos grave. Surge la necesidad de analizar estas conductas para proteger la vida, la integridad y la salud de los usuarios de las vías.

2. NORMATIVA ACTUAL

Sobre Vehículos de Movilidad Personal, se dictaron por la Dirección General de Tráfico (DGT) las Instrucciones 16/V-124, de 3 de noviembre de 2016, sobre *Vehículos de movilidad personal,* y, recientemente, la 2019/S-149 TV-108, de 3 de diciembre de 2019, sobre *Aclaraciones técnicas y criterios para la formulación de denuncias de vehículos ligeros propulsados por motores eléctricos,* la cual, derogaba la anteriormente Instrucción 16-V/134, de 24 de mayo de 2019, sobre *matriculación de vehículos L1-eA*, que surge como adelanto a los efectos de regulación y clasificación de esta categoría de vehículos, conteniendo además algunas incorrecciones que fueron subsanadas por la última publicada. Aunque en la última Instrucción aparecen incluidas algunas consideraciones sobre las bicicletas de pedaleo asistido, reguladas en el Reglamento (UE) núm. 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, estas quedarán al margen del presente artículo.

A pesar de la expansión de los VMP durante los últimos años, la Instrucción 16/V-124, en cuatro páginas y como propuesta, pretendía resolver un asunto que estaba generando no pocos problemas de movilidad y seguridad entre los distintos usuarios que comparten el mismo espacio viario. Tres años después, una nueva Instrucción viene a proponer una nueva definición de VMP, adelantándose a la futura definición que se pretende incluir en el texto legal del próximo Reglamento General de Circulación (RGCir) y a precisar el uso de las vías públicas por estos. Ambas suponen una regulación básica para que la autoridad municipal pueda establecer la suya propia mediante Ordenanzas Municipales, acorde a las circunstancias particulares de su territorio, de la circulación de vehículos, población, infraestructura viaria, etc.

En cualquier caso, la nota principal que podría definir la actuación administrativa en materia normativa sobre estos vehículos es, precisamente, la ausencia de una regulación clara, exhaustiva, completa y uniforme incluida en la Ley de Seguridad Vial (LSV) y su posterior desarrollo de los Reglamentos Generales de Circulación y Vehículos (RGVeh). Las Instrucciones no proporcionan una solución al vacío legal existente y suponen un simple arreglo a la espera de esa normativa con alcance legal.

En la Instrucción 16/V-124, como primer criterio para catalogar un VMP, se requiere su adecuación a lo dispuesto en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria,

concretamente en su artículo 9.1[1]. La mencionada Instrucción, al definir el VMP, lo señala como vehículo que excede de las características de los ciclos y posee un motor eléctrico[2]. Determina, al menos, que efectivamente son vehículos, con lo cual se puede profundizar en su descripción al ponerlos en relación con el punto1 y 6 del Anexo I, del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCVMSV), además del artículo 2 del mismo texto legal, que determina el ámbito de aplicación del mismo.

No siempre han sido considerados vehículos, incluso por la propia DGT. En la SAP Gerona[3], número 59/20016, de fecha 29/01/2016, se cita, la respuesta facilitada por la DGT, de fecha 26/09/2001, ante una consulta que le fue realizada por dicho Tribunal, para determinar si los patinetes eléctricos eran o no vehículos, contestándose que no lo eran y, además, no podían utilizarse en las vías públicas.

La SJCA Alicante, núm. 348/2019, Sección 3ª, de 13 de noviembre, calificó al VMP como vehículo y, por lo tanto, anulaba una sanción a un conductor que circulaba por la calzada. En dicha resolución judicial, consideró que es *"evidente que debe tener la consideración de vehículo por lo que, mientras no se prohíba, puede circular por la calzada"*, añadiendo, además, que "*lo peligroso será permitir circular a los mismos por las aceras o por las zonas peatonales, dada la velocidad que pueden alcanzar".* Es consciente del riesgo que supone la velocidad que desarrollan estos vehículos, principalmente para los peatones.

La propia Instrucción 16/V-124, imposibilita catalogarlos como vehículos de motor, lo que impedirá igualmente conceptuarlos como instrumentos del delito en las conductas punibles que conforman los delitos contra la seguridad vial[4].

1 "*La seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales".* Boletín Oficial del Estado, 23/07/1992, núm. 176, pág. 22501.

2 Instrucción DGT 16/V-124."*vehículos capaces de asistir al ser humano en su desplazamiento personal y que, por su construcción, pueden exceder las características de los ciclos y estar dotados de motor eléctrico".*

3 *"Los patinetes con motor no se encuentran recogidos en la clasificación y categorías de los vehículos a efectos de homologación y de cumplimentación de las tarjetas de inspección técnica o de la documentación necesaria para la matriculación recogidas en el anexo II del R. G. de Vehículos, aprobado por RD 2822/98, de 23 de diciembre, y no se pueden considerar vehículos de motor a los efectos de la Ley de Seguridad Vial. En cuando a la posible asimilación de estos patinetes con motor a los ciclomotores, los patinetes autopropulsados no tienen la condición de vehículos, salvo que estén debidamente homologados, para lo cual deberían cumplir con la Directiva 92/61 CEE relativa a recepción de vehículos de dos o tres ruedas, lo que les permitiría su matriculación como si de un ciclomotor se tratara. Tampoco se trata de bicicletas ni de bicicletas con pedaleo asistido, como se puede deducir de las definiciones que de estos vehículos se contienen en el citado anexo II. Por lo expuesto, a juicio de la D.G.T. estos patinetes con motor NO SON VEHÍCULOS en sentido estricto y deberán ser UTILIZADOS FUERA DE LAS VÍAS PÚBLICAS, con fines recreativos".*

4 Instrucción DGT 16/V-124. *"La imposibilidad de catalogarlos como vehículos de motor. Su configuración y exigencias técnicas no permiten obtener las correspondientes homologaciones para ser considerados de este modo pues no están incluidos en el campo de aplicación de la reglamentación armonizada, a nivel europeo, en esta materia ni en el RD 750/2010, de 4 de junio, por el que se regulan los procedimientos de homologación de vehículos a motor y sus remolques".*

En ningún caso los VMP son asimilables a la figura del peatón, impidiéndose su uso en las aceras y espacios reservados para los peatones (art. 121,5 RGCir), lo cual parece lo más adecuado a efectos de la seguridad de estos. Sin embargo, se faculta a los Municipios para habilitar, de forma expresa, la posibilidad de la utilización de los VMP en las zonas peatonales, de acuerdo con la previsión que establece la legislación vial (art. 7, RDL 6/2015). Resulta incomprensible, si se quiere dar protección a los peatones.

Ello supondrá que la conceptuación como vehículos les limitará la circulación, asegurando, de esta forma, la movilidad y seguridad de los peatones, empero las competencias municipales pueden hacer que esas garantías queden reducidas al permitirse el uso indistinto de las zonas que deben ser de uso exclusivo de peatones[5].

Particularmente, cabe significar la norma vial que permite la circulación de monopatines, patines o aparatos similares en aceras y calles residenciales cuando esté debidamente señalizado su uso (art. 121.4, RGCir).

Como vehículos pueden circular por todas las vías y terrenos públicos aptos para la circulación. Ello comporta, igualmente, la necesidad de establecer límites, dada su vulnerabilidad frente al resto de vehículos a motor.

Dichos límites, al margen de los establecidos en la normativa vial para los distintos vehículos en general y, teniendo en cuenta que el principal problema se plantea en la circulación urbana, solo pueden quedar reglados en dichos espacios, correspondiendo a los distintos ayuntamientos fijar "*limitaciones de circulación en las vías urbanas, dependiendo, de la velocidad máxima por construcción, capacidad, servicio y otros criterios relevantes", (IDGT 16V-124, p.1)*

Para la Instrucción 2019/S-149 TV-108, el concepto de vehículo queda reformado en su punto 4, y lo iguala a la nueva definición que se establecerá en el proyecto de modificación del RGCir, *"como el vehículo de una o más ruedas dotado de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h".* Como novedad, el establecimiento de límites mínimos y máximos de velocidad para determinar su definición, restringirá y reducirá los actuales tipos existentes en el mercado. Cualquier superación de estos límites inferirá estar al margen conceptual del VMP y cuando no se alcancen los 6 km/h deberá ser tratado como un juguete.

2.1. TIPOS DE VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL

En el anexo I, de la Instrucción 16/V-124, se diferencian distintos tipos de VMP "*en función de su altura y de los ángulos peligrosos que puedan provocar daños a una persona en un atropello"*. No obstante, el establecimiento de límites mínimos y máximos de velocidad debería suponer una nueva clasificación.

5 Instrucción DGT 16/V-124. *"(…) podrán ubicarse físicamente en el ámbito de la calzada, siempre que se trate de vías expresamente autorizadas por la autoridad local. La autoridad municipal, no obstante, podrá autorizar su circulación por aceras, zonas peatonales, parques o habilitar carriles especiales con las prohibiciones y limitaciones que considere necesarias (relativas a masa, velocidad y servicio al que se destinan) para garantizarla seguridad de los usuarios de la vía".*

Tipo A. Son plataformas de una o dos ruedas y patinetes con motor, su velocidad máxima es de 20 km/h, su masa máxima es de25 kg y su capacidad, solamente, para una persona. En este grupo se incluyen los patinetes eléctricos.

Tipo B. En este tipo se encuentran los patinetes eléctricos con sillín. Estos pueden conseguir una velocidad máxima de 30 km/h, su masa no excede de 50 kilos y, como el anterior, una sola persona como capacidad máxima.

Tipo C (CO, C1 y C2). Estos poseen una mayor máxima y volumen, al igual que su velocidad, pudiendo alcanzar los 45 km/h. Su capacidad máxima puede variar de una a tres personas y su masa máxima hasta los 300 kg.

Sin embargo, volviendo a la definición de la Instrucción 2019/S-149TV-108, solo deberían estar incluidos como tales los VMP contenidos en los de tipo A, además de los tipos B y C cuyos modelos, por construcción, no superen dicha velocidad máxima y capacidad de ocupación.

Para el resto de tipos, al superar la velocidad máxima o, cualquier otro parámetro de los definidos en la Instrucción 16/V-124, se incluirían en lo determinado por el Reglamento (UE) núm. 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013.Dentro de los vehículos que conforman el Tipo B, resultan de interés, pues se comercializan como VMP a pesar de la velocidad que desarrollan, los patinetes con asiento o sillín, quedando incluidos en el referido Reglamento (UE) si cumplen las prescripciones en él contenidas, pero que, en función de la altura del sillín, requerirá para su circulación tanto permiso para circular como para conducir. Del mismo modo, en relación a la potencia y velocidades que desarrollen pueden serles exigidos a sus conductores distintos tipos de permiso de conducción[6]. Los vehículos del tipo C, tanto por velocidad, como por capacidad máxima de ocupación exceden del concepto de VMP.

3. DIVERSIDAD NORMATIVA

3.1. NORMATIVA ESPAÑOLA

A pesar de la inexistencia de una regulación completa y homogénea, en todo lo relacionado con estos VMP los distintos Ayuntamientos han elaborado sus Ordenanzas Municipales partiendo de la Instrucción 16/V-124 de la DGT, así como de la aplicación del resto de la normativa vial que pueda ser aplicable. Como puede observarse, no es una normativa homogénea (Rosal, 2019). Se citan, resumidas, las siguientes:

3.1.1. Ordenanza de Movilidad Sostenible. Ayuntamiento de Madrid

A grandes rasgos, la Ordenanza de Movilidad en materia de Vehículos de Movilidad Urbana (VMU)[7], utiliza la misma clasificación tipológica que la establecida por la DGT, haciendo distintas diferenciaciones en cuanto a su uso y condiciones de circulación.

6 Permisos de conducción de las clases AM, A, A2 y A1 o B con más de 3 años de antigüedad.

7 Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), número 253, de 23 de octubre de 2018.Págs 198 – 201.

Con carácter general, la edad mínima es de 15 años, aunque menores de esta puedan hacerlo en determinadas condiciones y en itinerarios autorizados o espacios cerrados al tráfico. El uso del casco solo es preceptivo para menores de 16 años en VMP de tipo A y B.

En cuanto a las zonas en las que pueden circular (Art. 177. B, OMS Ayuntamiento Madrid), los VMU en función de su categoría pueden circular por distintos tipos de vías y con determinadas condiciones[8].

Por las calzadas, solo los de tipo A y B, siempre que lleven timbre, frenos, luces y elementos reflectantes debidamente homologados, aunque es necesario que haya sido autorizada, de forma expresa, por la autoridad local, imponiéndose las limitaciones o prohibiciones que estime conveniente.

En ningún caso los VMU podrán circular por aceras ni espacios reservados a los peatones, por carriles bus, ni por accesos y tramos no semaforizados de la M 30, por el riesgo que generan estos vehículos. Empero, si pueden en ‹aceras-bici› y a velocidad reducida de 5 km/h, si comparten sendas con peatones.

3.1.2. Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos. Ayuntamiento de Barcelona[9]

La normativa municipal tiene por finalidad favorecer los desplazamientos a pie, en bicicleta o en transporte público, aunque la aparición de los VMP ha propiciado la necesidad de adaptar su regulación. Son conscientes del problema que supone compartir el espacio público con otros usuarios viarios. Se clasifican en tipos A, B y C, siendo los dos primeros los más usados por particulares.

Con carácter general, no pueden circular por las aceras. En función del tipo de vía o espacio público, las velocidades máximas a desarrollar van desde los 10 hasta los 30 km/h. En parques, compartiendo espacio con peatones, solo pueden circular los destinados a uso particular y a velocidades no superiores a 10 km/h. Los peatones gozan de una mayor protección, debiéndose procurar no ponerlos en peligro y respetando siempre su prioridad de paso, por lo que tendrán que reducir la velocidad a su paso cuando efectúen el cruce con ellos y abstenerse de realizar maniobras que pudieran comprometer su seguridad.

En cuanto a medidas de seguridad, el uso del casco no es obligatorio, salvo para los que circulan con VMP de tipo B, y con alguna particularidad para los de tipo A, mientras que solo es recomendable para el resto de categorías. Para todos ellos, excepto los del tipo A, que es recomendable, es preceptivo incorporar elementos reflectantes, luces y timbres. Solo para los de tipo C1 es obligatorio suscribir un seguro de responsabilidad civil, mientras que para el resto de tipos, solo es recomendable.

8 VMU (A, B y C), pueden hacerlo por ciclo-calles, carriles bici, pistas bici, por la calzada de calles integradas dentro de zonas 30 -respetando la prioridad del peatón- y por las calles en las que en todos sus carriles la velocidad máxima de circulación sea igual o inferior a 30 kilómetros por hora, siempre que la anchura del vehículo lo permita en condiciones de seguridad.

9 *Anunci de l'Ajuntament de Barcelona sobre l'aprovació definitiva de la modificació de l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles de Barcelona.* Butlleti Oficial de la Provincia de Barcelona. de 16 de junio de 2017. Pág. 3

Es necesario para circular con un VMP tener al menos 16 años de edad, aunque para alguna categoría es necesario tener 18 años. Es posible hacerlo con edades inferiores en espacios no abiertos al tráfico y bajo la supervisión de una persona mayor de edad, previa adaptación de los vehículos a las características físicas, peso y altura, así como edad del menor.

3.1.3. Ordenanza de Circulación. Ayuntamiento de Sevilla[10]

La Ordenanza Municipal regula en el Título IV bis, Vehículos de Movilidad Personal, los usos y régimen de circulación (art. 51). Es imprescindible que lleve el marcado CE. Son de aplicación las restricciones que puedan aplicarse a los ciclistas.

No tienen permitida la circulación por aceras ni zonas peatonales, aunque sí pueden hacer uso de las vías para ciclistas. Con carácter general, la circulación en calzadas está prohibida, salvo en Zona 30 o 20, con determinadas condiciones de utilización y velocidad máxima establecida en 25 km/h. En vías ciclistas, cuando el uso es compartido con estos o con peatones, se limita la velocidad máxima entre 15 o 10 km/h, según los casos. Los peatones gozan siempre de prioridad de paso en las zonas peatonales y en aquellos lugares donde compartan itinerarios.

En cuanto al alumbrado, es obligatorio llevar luces delantera y trasera o reflectante, debiendo hacer uso del mismo en horarios nocturnos o cuando las circunstancias meteorológicas o de visibilidad lo hagan necesario, así como timbre. Se debe tener una edad de 15 años, no pudiendo transportar viajeros. Menores de esta edad, solo en vías para ciclistas, que vayan acompañados de mayores de edad y utilicen el casco protector. Otras prohibiciones como el uso de cascos o auriculares conectados a aparatos receptores, teléfonos móviles u otros similares, así como la conducción superando tasas de alcoholemia o habiendo ingerido drogas, estando sus conductores obligados a someterse a las pruebas legalmente establecidas en la normativa vial.

Deben portar siempre documentos, emitidos por el importador o fabricante, figurando las características técnicas de los mismos, así como el marcado CE, pudiendo sustituirse por una pegatina legible con los mismos datos. Es una importante herramienta de control por parte de los agentes de la autoridad, con objeto de poder identificar, a través de un número de serie o bastidor, marca y modelo, y clasificar, en su categoría correspondiente, a cada uno de estos vehículos, principalmente, en caso de cualquier incidente o siniestro vial en los que se vean implicados.

3.1.4. Ordenanza de Movilidad. Ayuntamiento de Valencia[11]

Los clasifica en VMP de tipo A y B, aunque estos últimos pueden desarrollar velocidades máximas hasta 30 km/h.

10 Acuerdo del Pleno, de 19 de septiembre de 2019, por el que se aprueba la modificación de la Ordenanza de Circulación de Sevilla. Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 19 de septiembre de 2019. Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla. Núm. 238, de fecha 14 de octubre de 2019. Págs. 18 y ss.

11 Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Valencia. Aprobada por acuerdo de: 25 de abril de 2019. Aplicable a partir de: 8 de junio de 2019. Publicación Boletín Oficial de la Provincia de17 de mayo de 2019. Págs. 38 a 41.

Aunque las prescripciones de uso varían según el tipo, en ambos su uso es unipersonal. Para los de tipo A, timbre y casco son recomendables, para los de tipo B son accesorios obligatorios, además de luces delantera y trasera, catadióptricos y frenos. Para ambos, el uso de prendas, chalecos o bandas reflectantes son recomendables en periodos nocturnos o reducida visibilidad.

La edad mínima para circular es de 16 años, aunque lo de menor edad puedan hacerlo en espacio cerrados al tráfico y bajo responsabilidad de mayores de edad y, teniendo en cuenta, además, determinadas características físicas del menor.

Existe prohibición absoluta de circulación por las aceras, en las mismas condiciones que las bicicletas. Se permite compartir el uso de zonas peatonales a velocidades no superiores a 10 km/h y dejando una separación mínima con los peatones de, al menos, un metro. Por carriles bici-acera y calzadas, a velocidades máximas de 20 y 30 km/h, según correspondan al tipo A o B.

En cuanto al modo de circular con los VMP, remite a algunos preceptos de la Ley de Seguridad Vial relacionados con la circulación de vehículos con carácter general. Se prohíbe la circulación de VMP utilizando cascos o auriculares, así como hacer uso de dispositivos de telefonía móvil o cualquier otro que implique un uso manual.

3.2. SITUACIÓN EN EUROPA

En países de nuestro entorno (Revista DGT, 2019), la situación normativa también es dispar. En Austria, Bélgica, Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia, las normas para los VMP son las mismas que para los ciclistas, rondando las velocidades de circulación entre los 20 km/h de Alemania o Bélgica y los 25 km/h de Noruega y Suecia. En los Países Bajos tienen la misma consideración que los ciclomotores, exigiéndose tener al menos 16 años de edad, seguro obligatorio y autorización administrativa. Otros, como Italia e Irlanda, se encuentran en fase de elaboración de una normativa que regule estos vehículos.

Como notas particulares de la normativa europea, en Francia (Agencia EFE, 2019) la velocidad máxima es de 25 km/h, está prohibido circular por las aceras, solo en carriles bici y deben estar provistos de alumbrado delantero y trasero, así como de algún elemento reflectante y provisto de casco. El uso de auriculares está prohibido.

En Suecia mantienen una posición restrictiva, pues fue solicitada incluso la prohibición de los VMP. Solo se permite los que alcancen una velocidad máxima de 20 km/h, debiendo estar provistos de alumbrado, delantero y trasero, reflectores, timbre y uso del casco hasta los 15 años de edad. Alemania, también limita la velocidad máxima a 20 km/h, excluyéndose la circulación en aceras y zonas peatonales. Necesitan incorporar alumbrado delantero y trasero. Solo se permite su uso a partir de los 14 años, aunque no es obligatorio el uso del casco, pero sí suscribir un seguro. (Abellán y Rodríguez, 2019)

En Reino Unido la situación no parece mejor, pues parte de la prohibición de su circulación por carreteras y aceras, pues, solo se permite en terrenos privados. Cataloga a los VMP como vehículos a motor, por lo que, al igual que estos, deben estar provistos de matrícula, seguro y estar en posesión de la correspondiente licencia sus conductores, así como utilizar casco.

4. NECESIDAD NORMATIVA Y PROTECCIÓN DE PEATONES

Para el Defensor del Pueblo el tema no es baladí y muestra su preocupación ante la falta de una normativa estatal que garantice la seguridad de los usuarios de las vías públicas, principalmente de aquellos considerados vulnerables[12].

Igualmente, la misma Institución[13], y a título particular, en 2017 recomendó al Ayuntamiento de Madrid que regulara el uso de estos vehículos, teniendo en cuenta el problema de seguridad que originan a los viandantes, especialmente para las personas de edad avanzada y para los niños, ante la ausencia de exigencias previas para su conducción.

Se dispone, como necesidad, el establecimiento de una normativa básica sobre los VMP y, como finalidad principal, la protección de los peatones.

El Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial[14] tiene en cuenta esta inquietud, al considerar el problema que genera compartir el mismo espacio viario por distintos tipos de usuarios, vehículos y peatones, y, por tanto, cree importante el cumplimiento de las prescripciones normativas que les son impuestas.

Del mismo modo, la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, de 29/10/2018, p. 24), estableció que "*El Gobierno Central debe regular en esta materia los aspectos generales dejando al desarrollo normativo municipal lo especifico y concreto".* Igualmente, alcanzó acuerdos en los que se establecen una serie de recomendaciones, apostándose por la prioridad peatonal y el uso de las aceras por los viandantes. Tienen como objetivo común el reforzamiento de las garantías de movilidad y seguridad del peatón y el espacio en el que este se realiza (Molina, 2019).

4.1. REFORMAS PREVISTAS POR LA DGT

Desde hace tiempo, se espera la publicación de un Real Decreto que venga a completar todas las necesidades normativas relacionadas con los VMP. Cuestiones como uso de casco, edad mínima de uso, nueva clasificación de vehículos, lugares aptos para circular, uso de alumbrado o elementos reflectantes, concertación de seguros, etc. es necesario que estén previstas en un texto legal. El proyecto actual (RD / 2019), incluye la reforma del RGCir, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, modificando el título e incorporando un nuevo apartado al artículo 38, en el que se prohíba circular por vías interurbanas con vehículos de movilidad personal.

Igualmente, se modificará el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, previéndose añadir dos nuevos apartados, j) y k) del artículo 3, referidos a certificados para

12 Defensor del Pueblo. *Las personas con discapacidad en el informe anual de 2018*. *"La movilidad urbana ha experimentado grandes cambios en un breve espacio de tiempo y las administraciones deben dar una respuesta jurídica ágil y eficaz a estas nuevas formas de desplazamiento, teniendo en cuenta a todos los usuarios que ocupan la vía pública, y preferentemente a los más vulnerables, como son las niñas y niños, las personas mayores y las personas con discapacidad*." pág. 10

13 Recomendación del Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Madrid, sobre Movilidad Personal en la ciudad de Madrid. Uso, seguridad y limitaciones de circulación, de fecha 23 de marzo de 2017.

14 Escrito de 13 de diciembre de 2018, dirigido a las Policías Locales, sobre el tratamiento penal a la accidentalidad en vías urbanas. Pág. 1.

la circulación y manuales de características de ciclos de pedaleo asistido y vehículos de movilidad personal. Del mismo modo, se añade el artículo 22 bis, en los que los VMP quedarán exceptuados de obtener autorizaciones administrativas para circular, e incluir en el anexo II, del mismo Reglamento, del concepto de VMP a que hace referencia la Instrucción 2019/S-149 TV-108.

Algunas publicaciones (Fundación Línea Directa, 2019) indican que "*El 96,5% de los españoles reconoce que no sabe «nada o casi nada» de la normativa aplicable a estos vehículos y casi el 70% reclama una ley clara y común a todo el país".* Del mismo modo, en la misma, una gran mayoría de ciudadanos españoles consideran al VMP como una amenaza para la seguridad vial, sus usuarios no respetan las normas viales, circulan por donde quieren, no tienen en cuenta al resto de usuarios e, incluso, los más jóvenes consideran a estos como juguetes, en lugar de vehículos.

Mientras que otros (Verdú, 2019) consideran que es necesaria su liberación.

5. IMPRUDENCIAS PUNIBLES

Tal como aparece en las Instrucciones 16/V-124 y 2019/S-149 TV-108 de la DGT, que remiten al Anexo de la Ley de Seguridad Vial, los VMP son considerados como vehículos, por lo que las personas que los guían son conceptuados como conductores y circulan por vías públicas compartiendo el espacio viario con peatones y con el resto de vehículos. Su conducción puede ser generadora de riesgos constitutivos de imprudencias punibles con resultado lesivo para otros usuarios, especialmente, peatones, siendo considerados estos hechos de mayor gravedad cuando se producen en las aceras y espacios peatonales, que es por el lugar donde deben transitan estos.

Nos encontramos ante los dos elementos que conforman las imprudencias de resultado: la conducta que omite el deber de cuidado y el resultado lesivo. Al igual que el resto de conductores de vehículos a motor, deben prever situaciones de riesgo y emplear la diligencia o prudencia necesaria que la normativa de tráfico le impone para evitar el resultado lesivo que, en atención a las circunstancias y condiciones específicas del caso, eran previsibles y evitables.

En cuanto al resultado lesivo (Cuidateplus, 2020), cualquier contacto de un VMP contra un peatón, dada su velocidad, supone una proyección y posterior caída contra el suelo para este último con consecuencias importantes[15], sobre todo cuando la víctima es menor, personas de edad avanzada o con alguna discapacidad, ocasionando fracturas de cualquier tipo, lo que supondrá, la necesidad de aplicar un tratamiento médico o quirúrgico posterior (Parra, 2019), enmarcando los hechos, al menos, en el tipo delictivo del artículo 147.1 Código Penal.

Tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2019, de 1 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor y sanción del abandono del lugar del accidente, la imprudencia menos grave, será así considerada "*(…) cuando no sea calificada de grave, siempre que el hecho sea consecuencia de una infracción grave de las normas sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y*

15 "*Llama la atención que hasta un tercio de los pacientes tienen traumatismos craneoencefálicos de diversa consideración, pudiendo llegar a comprometer su vida*".

seguridad vial, apreciada la entidad de esta por el Juez o el Tribunal". Por lo tanto, cualquiera de estas infracciones graves (art. 76, RDL 6/2015), relacionadas con la conducción de un VMP, puede ser considerada como imprudencia menos grave, si se produce el resultado lesivo.

Para el caso de la imprudencia grave, además de los requisitos jurisprudenciales que la califican como tal, los supuestos de influencia de drogas o estupefacientes, así como de alcohol o hacerlo superando la tasa objetiva, serán suficientes para incardinar dicha conducta como grave, aunque no constituirán los supuestos del artículo 379.2 CP.

En función de la inobservancia de las más elementales normas de precaución y cautela y, cuando con su conducta se pone en peligro un bien jurídico, como la vida y la salud de las personas, la imprudencia ha de ser calificada de grave. La previsibilidad y evitabilidad del resultado lesivo serán decisivas para considerar la imprudencia como grave, especialmente cuando las víctimas sean peatones que circulaban por las aceras o espacios peatonales.

Como deber de cuidado, además de lo anteriormente expuesto, y de las conductas a las que hace referencia la Instrucción 2019/S-149 TV-108, deben ser tenidas en cuenta, con carácter general, todas las previsiones que la normativa vial, en atención al principio de conducción dirigida, cita (RDL 6/2015, de 30 de octubre) en el Titulo II, sobre Normas de Comportamiento en la Circulación y, más concretamente, en los Capítulos I (artículos 10 al 14), II(artículos 15 al 44) y III (artículos 45 al 52), relativos a las normas generales, circulación de vehículos y otras normas de circulación, respectivamente. No cabe duda que la circulación de un VMP conlleva, si no se hace de forma adecuada y correcta, la aparición de situaciones de peligro para el resto de usuarios viales, principalmente a peatones.

No hay que olvidar la mención que el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial (FSCSV) hace a las Policías Locales sobre el tratamiento penal a la accidentalidad en vías urbanas, en escrito de fecha 13/12/2018, en la que recuerda las indicaciones que sobre la imprudencia se recogen tanto en la Circular 10/2011, de la Fiscalía General del Estado, como en el Dictamen 2/2016 del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad, ambas aplicables a los usuarios de VMP.

Además, (Agencia EFE, 2019), el mismo Fiscal de Sala, *"(…) recuerda que estos vehículos no van al margen de las normas"*.

Siguiendo el escrito anterior (FSCSV, p.15-16) y, por tanto, el criterio de la Fiscalía ante supuestos en los que se consideraría como conducta de imprudencia grave la circulación por zonas peatonales, casos de grave desatención a la conducción, ingesta e influencia de alcohol o drogas en la conducción, incorporaciones a la circulación, velocidad y, la carencia de conocimientos o pericia suficiente para su uso.

Las situaciones de mayor riesgo son aquellas que se desarrollarán en las aceras y espacios peatonales, bien sean de uso exclusivo de los peatones o compartidos con los VMP, en donde el peatón se convierte en usuario especialmente vulnerable frente a vehículos que alcanzan velocidades de hasta 25 km/h y poseen un mayor poder lesivo.

Por ello, resultará necesario analizar las conductas de estos conductores para determinar si el resultado era previsible y evitable de haberse cumplido el deber de

cuidado. Por otra parte, el hecho de verse obligados a circular por la calzada, además de ser vulnerables frente al resto de vehículos a motor, su comportamiento puede ser, también, considerado como imprudencia punible frente a los demás conductores.

Aquellas personas que son consideradas como vulnerables (art. 121.1, RGCir), como niños, ancianos o discapacitados, para los que la normativa vial, a través del principio de protección o defensa, les otorga un mayor deber de tutela, serán las que, especialmente, sufran las consecuencias de los siniestros viales ocasionados por los VMP, pues aumentaría, notablemente, el resultado lesivo que pueden producir (Méndez, 2019).

Dicha protección (arts. 13.1 y 21-25, RDL 6/2015) deberá analizar el cumplimiento de las referidas normas de salvaguardia para calificar la imprudencia como punible.

Para el resto de conductores que circulan con vehículos a motor por las calzadas, el riesgo no es menor pues si, además del incumplimiento de las normas de tráfico[16] (ABC Sevilla, 2019), se añade la súbita irrupción (Muñoz, 2020) en la calzada y la escasa visibilidad que los VMP ofrecen, especialmente por falta de luminosidad, además de la dificultad para poder percibir con tiempo y espacio suficiente su presencia, se hace más difícil poder evitar cualquier tipo de colisión que los proyecte hacia otros vehículos o al suelo[17].

La propia Instrucción 2019/S-149 TV-108 ya hace mención a prohibiciones explícitas dirigidas a los conductores de los VMP (El Periódico, 2020)[18]. Su incumplimiento, como infracción del deber de cuidado, puede ser considerado, en concretas situaciones y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, como conductas calificables como imprudencias graves o menos graves.

A continuación se exponen algunas de las prescripciones citadas en la referida Instrucción, las cuales van a estar presentes en la conducción de un VMP y deberán ser tenidas en cuenta para dilucidar si la conducta es imprudente y, en su caso, graduar la misma en grave o menos grave.

Tanto para el homicidio como lesiones por imprudencia grave será de aplicación los tipos agravados de los artículos 142.bis y 152.bis CP, que, aunque no sea muy frecuente su ocurrencia, no son descartables. Se necesitará comprobar aquella conducta que hace merecer la imposición de la pena superior en un grado, atendiendo la relevancia del riesgo creado y del deber normativo de cuidado infringido[19].

16 *"(...) La conductora del patinete, que circulaba por el carril bici, "no respetó el semáforo en rojo al cruzar la vía", por lo que el taxista `no pudo evitar el atropello´"*

17 A modo de ejemplo, se podría citar el cruce de la calzada por un paso de peatones a velocidad elevada, dejando sin posibilidad de reacción al conductor de un vehículo a motor, que se vería sorprendido por la rápida irrupción del VMP, las incorporaciones a la calzada, prioridades de paso, continuos cambios de carriles entre vehículos, etc.

18 *"De las 326 denuncias a usuarios de patinetes eléctricos, 72 son por conducir de forma negligente, 70 por usar auriculares, 55 por no respetar el semáforo rojo, 40 por transportar a una segunda persona, 21 por no respetar la señal de dirección prohibida, 20 por circular por una zona de peatones, 14 por hacer uso del teléfono móvil, 7 por no llevar el alumbrado obligatorio, 2 por conducir sin licencia un vehículo que superaba los 25 km/h y 25 por otros motivos".*

19 Podría ser el caso en el que un VMP arrolla a varios peatones, causando lesiones, en una acera o zona peatonal y haciéndolo a elevada velocidad y bajo los efectos de bebidas alcohólicas.

5.1. CIRCULACIÓN POR ACERAS Y ZONAS PEATONALES

La circulación de vehículos por las vías públicas supone el cumplimiento de preceptos normativos, los cuales tienen por objeto evitar riesgos. Si, además, estos mandatos son incumplidos por quienes circulan por aceras y zonas peatonales, la situación de riesgo se incrementa. La realidad permite constatar que a los VMP se les ve circular habitualmente por las aceras, por zonas exclusivamente peatonales y que sus conductores no son solo jóvenes, sino también adultos.

La circulación por las aceras no está permitida en la normativa vial. Los desplazamientos de los peatones sobre las aceras, o la irrupción de estos sobre las mismas, supondrán que el conductor del VMP no podrá prever y sortear estas acciones, por muy baja que sea la velocidad a la que circulen.

Los supuestos de conducción por aceras y zonas peatonales, además de su prohibición, suponen una agravación de la conducta, especialmente cuando la numerosa presencia de peatones haga más difícil de controlar el vehículo y la adopción de mayores precauciones, sobre todo ante la existencia de las personas consideradas como vulnerables (art. 13, RDL 6/2015). El hecho de circular por aceras y espacios peatonales cuando la afluencia de viandantes es muy numerosa y reduce los espacios disponibles, además de los imprevistos, súbitos e inesperados cambios de trayectorias que estos realizan, hace que la previsible ocurrencia de un atropello sea notablemente elevada. La posibilidad de evitar tanto su producción como sus resultados es escasa, tanto por los referidos motivos como por la velocidad a la que circulan. Ello conlleva a justificar *per sé* que la circulación en estos lugares, y bajo estas circunstancias o condiciones similares, constituya una imprudencia grave.

5.2. VELOCIDAD

Las distintas categorías de VMP establecen como criterio diferenciador, entre otras características, la velocidad máxima que puedan alcanzar por construcción, lo cual supone que, salvo manipulaciones de motor o descensos de la vía, no se superen dichos límites máximos.

En un reciente estudio, elaborado por el Instituto de Investigación sobre Vehículos, S.A., Centro Zaragoza (Olona et al. 2019, p. 18), sobre la seguridad de los dispositivos de movilidad eléctricas con los peatones, llegan a la conclusión que el atropello a un peatón por un VMP supondrá la caída de aquel y el impacto de su cabeza contra el pavimento. Estas lesiones son de mayor gravedad cuando se produce de forma lateral y, aún de mayor entidad, cuando la velocidad de impacto es superior a 20 km/h, lo que habrá de tenerse en cuenta a la hora de establecerse limitaciones de velocidad.

Sin embargo, existen en algunas Ordenanzas Municipales limitaciones de velocidad, cuando el uso de la vía es compartido con peatones o bicicletas, aunque resulta difícil de cumplir al no disponer, estos vehículos, de velocímetro. Resulta curioso, por no utilizar otro calificativo, cómo deben los agentes de la autoridad controlar la velocidad de circulación de los VMP. Deben hacer constar la velocidad a la que el aparato circula, para lo cual tendrán que circular durante un tiempo detrás de aquel.

Difícilmente llegarán a conocer dicha magnitud si la circulación se realiza por las aceras, zonas peatonales o por la calzada, cambiando de carriles y desplazándose entre el resto de vehículos. Además, el velocímetro del vehículo policial no está destinado a medir velocidades, ni sujeto al control metrológico. El uso de cinemómetros no es aconsejable, pues habría que bajar la velocidad de detección y afectaría a todos los vehículos, además el VMP carece de identificación visible.

Difícilmente podrá el conductor de VMP respetar los límites de velocidad si no dispone de un velocímetro, aunque sí habrá de adaptarla, pues le es preceptivo (art. 21.1, RDL 6/2015) a las condiciones o circunstancias existentes en cada momento, así como detenerse ante la aparición de algún imprevisto. Adaptaciones expresas de velocidad (art. 46.1, RGCir) ante la intrusión, racionalmente previsible, del peatón en la acera o su presencia en las mismas, especialmente, si se trata de personas vulnerables o de lugares donde sea previsible la presencia de niños. Evidentemente, la velocidad excesiva o inadecuada del VMP deberá ser calculada o estimada por otros medios, pero será un factor determinante, en atención a otras circunstancias, para juzgar el mayor o menor desvalor de la acción en un siniestro vial y establecer la conducta como imprudencia grave.

5.3. CONSUMO DE ALCOHOL Y PRESENCIA DE DROGAS

La ingesta de alcohol y drogas, con independencia de la posible comisión de una infracción administrativa a la normativa vial, pues nunca se realizará el tipo previsto en el artículo 379.2 CP, supondrá un elemento de gran importancia a tener en cuenta, ya que la afectación de su consumo, tanto en el organismo humano como en la conducción, supondrá un mayor desvalor de la acción. Ello es así, porque afectará a la previsibilidad de posibles riesgos, alterará negativamente las capacidades de percepción, de decisión y ejecución de maniobras evasivas al estar disminuidas las capacidades psicofísicas del conductor y, por tanto, la posibilidad de prever y evitar el siniestro vial.

En el caso de la ingesta de alcohol, cuanto mayor sea la tasa de alcoholemia mayor influencia en la conducción, pero incluso con tasas bajas la situación de riesgo no va a desaparecer. La estabilidad y la maniobrabilidad, que se necesita para circular con un VMP, requerirá un mayor deber de cuidado, que es incompatible con los efectos que produce cualquier consumo de alcohol.

Para la presencia de drogas, una vez detectada esta, su influencia deberá ser determinada tras la realización de la correspondiente acta de signos. Los efectos, tanto del alcohol como de drogas, serán suficientes para incardinar la conducta como imprudencia grave.

Las pruebas de alcoholemia y drogas son preceptivas para los conductores de estos vehículos (Art. 14.2, RDL 6/2015), bien como conductores, usuarios infractores o implicados en un siniestro vial. La presencia de drogas en el organismo, en principio, no será suficiente para determinar la conducta imprudente como grave, por lo que habrá que relacionarla con el resto de evidencias e indicios y acta de signos, para llegar a dicha conclusión.

5.4. DESATENCIONES EN LA CONDUCCIÓN. TELÉFONOS MÓVILES Y AURICULARES

Como conductores de vehículos, les es preceptivo mantener la atención permanente en la conducción (Art. 13.2, RDL 6/2015), la prohibición de hacerlo utilizando cascos o auriculares conectados a dispositivos que reciban o reproduzcan sonido, así como, el uso de teléfonos móviles, que también les está, como a todos los conductores, absolutamente prohibido, salvo las excepciones previstas (Art. 13.3, RDL 6/2015).

Sin embargo, se comprueba que los conductores de VMP no cumplen, al igual que los del resto de vehículos a motor, con dicha norma. Quizás, porque el uso de estos vehículos parece ofrecer, erróneamente a sus conductores, una utilidad de paseo o recreativa, sin ser conscientes de lo que verdaderamente son. En el *VI Informe de Distracciones* de BP, Castrol y el RACE (Gutiérrez, 2019), se menciona, en una encuesta realizada a más de 2.100 usuarios viarios, que *"(…) el 51% de los encuestados ha visto a usuarios de VMP usando cascos-auriculares en el tráfico, el 24% hablando por el móvil sin manos libres y el 23% usando aplicaciones de mensajería instantánea".*

De las consecuencias de la distracción o desatención en la conducción de vehículos no hace falta referirse, pues es sumamente conocida. No obstante, en el caso de los VMP, aquellas pueden ser aún más peligrosas por la velocidad de circulación, la estabilidad, la necesaria sujeción de forma adecuada, la presencia de otros usuarios, etc., lo cual requiere una mayor atención. Por ello, será una circunstancia a tener en cuenta si el origen de la desatención en la conducción se ha producido con ocasión del empleo de auriculares, teléfonos móviles (Cerezo, 2019)[20] u otros dispositivos similares y la forma de utilización, como conducta imprudente punible.

5.5. PRIORIDAD DE PASO DE PEATONES

Otras de las situaciones de peligro a tener en cuenta, en relación a la protección de peatones frente al VMP, es la prioridad de paso de estos en los supuestos excepcionales que se citan en la normativa vial (Art. 25.1 y 2, RDL 6/2015), relacionados con el paso de peatones, ante determinados cambios de dirección de los vehículos y al circular por espacios peatonales, en los cuales deberán detenerse si fuera necesario, para evitar situaciones peligrosas.

6. CONCLUSIONES

Las Instrucciones de la DGT no resuelven los problemas que suscitan los VMP. Únicamente los mantienen a la espera de un texto legal, que no parece que vaya a satisfacer las expectativas creadas. Mientras deje a los Municipios normativizar el acceso, el uso y la circulación de estos vehículos seguirá habiendo disparidad de ordenanzas reguladoras que crean desconocimiento, confusión y poca seguridad jurídica. Se observa que no hay homogeneidad para establecer, entre otras, una edad mínima de uso, de obligación de uso del casco de protección o de la prohibición de circulación

20 "*El atropello a una mujer, de avanzada de edad, por un conductor de VMP, que iba utilizando el teléfono móvil, fue calificado como homicidio por imprudencia menos grave, condenando al conductor a una pena de multa, pues se consideró que fue un despiste y su velocidad no llegaba a los 10 km/h".*

en las aceras, pues prevén excepciones para su uso compartido con peatones. Se establecen algunas limitaciones de velocidad que, técnicamente, no se pueden cumplir.

La cuestión que se plantea no es sencilla, al contrario, es muy compleja. Si se quiere mantener unos niveles óptimos de movilidad es necesario garantizar la seguridad vial para proteger bienes jurídicos, como la vida, la integridad y la salud de las personas. El planeamiento urbano, al igual que ocurre con las bicicletas, no facilita la circulación de los VMP, pues, tan peligroso es compartir el espacio viario con peatones, como con el resto de vehículos a motor. En cualquier caso, la futura norma debería imponer limitaciones de uso y circulación que no van a contentar a sus usuarios, especialmente, después de la permisividad de la que han gozado, hasta ahora, por la ausencia de normas más específicas.

Se percibe una situación de inseguridad, verificándose que, en numerosísimas ocasiones, no se respetan las normas de tráfico, no hay sensación de riesgo, se concede mayor valor a la movilidad que a la seguridad. Mayor preocupación supone la conducción de un VMP, que no un juguete, por menores de edad, sin experiencia, sin conocimiento de las normas de tráfico. En cualquier caso, los usuarios de VMP no son conscientes, o sí, del peligro que generan, pero hacen prevalecer su utilidad personal.

En cualquier caso, por unos motivos u otros, lo que no presenta duda alguna son las consecuencias, de fallecimientos y lesiones, que la conducción irresponsable de estos vehículos está ocasionando, así como su previsible aumento. Las víctimas serán, mayormente, peatones, los cuales son considerados vulnerables y gozan, por ello, de una mayor tutela frente a determinadas conductas. Los comportamientos transgresores que llevan a estos resultados tienen su origen en la infracción del deber de cuidado, principalmente relacionadas con la circulación por aceras y espacios peatonales, velocidad, alcohol y conducciones desatentas. Cualquiera de ellas, atendiendo a las circunstancias y condiciones en las que se producen, puede suponer que la conducta sea calificada como imprudencia grave o menos grave, con la consiguiente imputación de un ilícito penal.

Una regulación legal eficaz, formación adecuada sobre la misma y concienciación, a todos los usuarios del espacio viario, conductores y peatones, sobre el riesgo que supone la circulación de estos vehículos, unido a la vigilancia que exija el cumplimiento normativo vial, supondrá que, tanto los siniestros como sus consecuencias, puedan reducirse notablemente.

Además de lo anterior, cuando se produzca un siniestro vial, en el que se encuentre implicado alguno de estos VMP, con el resultado de muerte o lesiones, se precisará una investigación en la que quede determinada la posible existencia de una conducta imprudente, para lo cual, será necesario que, por los miembros de la Policía Judicial de Tráfico, sean tenidas en cuenta las Circulares, Instrucciones y demás escritos que sobre la imprudencia han sido dictados por la Fiscalía de Seguridad Vial.

7. BIBLIOGRAFÍA

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado de 24/11/1995, núm. 281, pp. 33.987 a 34.058.

Ley 12/1992, de 16 de julio, de Industria. Boletín Oficial del Estado, 23/07/1992, núm. 176, pp. 25.498 a 25.506.

Ley 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Boletín Oficial del Estado, 31/10/2015, núm. 261, pp. 103.167 a 103.231.

Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Boletín Oficial del Estado, 26/01/1999, núm. 22, pp. 3.440 a 3.528.

Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Boletín Oficial del Estado, 23/12/2003, núm. 306, pág. 45.681 a 45.772.

Instrucción 16/V-124, de la DGT, sobre vehículos de movilidad personal (VMP), de fecha 3 de noviembre de 2016.

Instrucción 2019/S-149 TV-108, de la DGT, Aclaraciones técnicas y criterios para la formulación de denuncias de vehículos ligeros propulsados por motores eléctricos, de fecha 3 de diciembre de 2019.

Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), número 253, de 23 de octubre de 2018.

Acuerdo del Pleno, de 19 de septiembre de 2019, por el que se aprueba la modificación de la Ordenanza de Circulación de Sevilla. Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 19 de septiembre de 2019. Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla. Núm. 238, de fecha 14 de octubre de 2019.

Anunci de l›Ajuntament de Barcelona sobre l›aprovació definitiva de la modificació de l›Ordenança de circulació de vianants i vehicles de Barcelona. Butlleti Oficial de la Provincia de Barcelona. de 16 de junio de 2017.

Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Valencia. Aprobada por acuerdo de: 25 de abril de 2019. Aplicable a partir de: 8 de junio de 2019. Publicación Boletín Oficial de la Provincia de 17 de mayo de 2019.

Abellán, C. y Rodríguez, M. (2019). *Las muertes en Europa a causa de patinetes eléctricos aceleran su regulación*. Euronews. Extraído el 18/06/2019 de: https://es.euronews.com/2019/06/18/las-muertes-en-europa-a-causa-de-patinetes-electricos-aceleran-su-regulacion.

Agencia EFE. (2019). *Las imprudencias graves con bicicleta y patinete pueden alcanzar los 6 años de cárcel*. La Vanguardia. Extraído el 22/10/2019 de: https://www.lavanguardia.com/sucesos/20191022/471146724010/imprudencia-grave-bicicleta-patinete-delito-carcel.html?facet=amp

Agencia EFE. (2020). *Francia incluye los patinetes en el código de tráfico: límite de 25 km/h, casco obligatorio, chaleco reflectante…* Noticias de Navarra. Extraído el 10/02/2020 de: https://www.noticiasdenavarra.com/economia/2019/10/25/francia-incluye-patinetes-codigo-trafico/863952.html

Blanco, A. (2020). *Multan a una madre porque su hijo circulaba en patinete por la acera en Vigo.* Faro de Vigo. Extraído el 26/02/2020 de: https://amp.farodevigo.es/gran-vigo/2020/02/26/multan-madre-hijo-circulaba-patinete/2253657.html

Callejo, A. (2020). *El uso del casco al ir en patinete eléctrico es imprescindible*. Cuídate Plus. Extraído el 07/03/2020 de:https://cuidateplus.marca.com/bienestar/2020/03/07/casco-patinete-electrico-imprescindible-172301.html

Cerezo, F. (2019). *Las penas pueden alcanzar los 6 años de prisión*. Seguridad vial. Extraído el 23/10/2019 de: https://amp.elmundo.es/motor/2019/10/23/5db0000f21efa0801c8b45c7.html

C.V. (2019). *Hospitalizada una joven que iba en patinete tras ser arrollada por un taxi en Sevilla*. ABC Sevilla. Extraído el 20/11/2019 de: https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-hospitalizada-joven-patinete-tras-arrollada-taxi-sevilla-201911191844_noticia_amp.html

Delgado, A. (2019). *Las nuevas formas de moverse por la ciudad*. Revista DGT. Extraído el 12/02/2019 de:http://revista.dgt.es/es/noticias/nacional/2019/02FEBRERO/0211Uso-patinetes-en-ciudad.shtml#.XlPYMiWCGaM

Del Rosal, P. (2019). *El berenjenal normativo en el que se mueven patinetes y bicis*. El País. Extraído el 05/11/2019 de: https://elpais.com/economia/2019/10/31/actualidad/1572526931_443078.amp.html

El Periódico de Catalunya. Edición L›Hospitalet (2020*). Denunciados 326 patinetes eléctricos en la campaña de control de la Guardia Urbana de L›Hospitalet*. El Periódico. Extraído el 03/03/2020 de:https://amp.elperiodico.com/es/hospitalet/20200303/denunciados-326-patinetes-electricos-en-la-campana-de-control-de-la-guardia-urbana-de-lhospitalet-7873037

Ferreras A. (2019). *Herido el conductor de un patinete eléctrico en un paso de peatones de la calle Menéndez Pelayo de Valladolid*. El Norte de Castilla. Extraído el 31/10/2019 de: https://www.elnortedecastilla.es/valladolid/herido-conductor-patinete-20191031154805-nt.html

Fundación Línea Directa. (2019).*Vehículos de movilidad personal (VMP): ¿Amenaza u oportunidad para la seguridad vial?* Extraído el 04/02/2019 de: https://info.lineadirecta.com/-/el-numero-de-fallecidos-en-accidentes-con-patinetes-electricos-se-triplicara-en-20-1

Fundación Línea Directa. (2019). *El número de fallecidos en accidentes con patinetes eléctricos se triplicará en 2019*. Extraído el 04/02/2019 de:https://www.fundacionlineadirecta.org/sala-de-prensa/-/asset_publisher/3polfsFvW0wN/content/el-numero-de-fallecidos-en-accidentes-con-patinetes-electricos-se-triplicaran-en-2019?redirect=%2Fsala-de-prensa&inheritRedirect=true

Gutiérrez, A. (2019). *Un 10% de conductores de bicis y patinetes usa el móvil.* Revista DGT. Extraído el 20/09/2019 de: http://revista.dgt.es/es/noticias/nacional/2019/09SEPTIEMBRE/0920distracciones-estudio-race.shtml

Méndez, M. (2019). *Buscan a un joven que atropelló con su patinete eléctrico a una niña de seis años en Vilagarcía*. Faro de Vigo. Extraído el 15/11/2019 de: https://amp.farodevigo.es/portada-arousa/2019/11/15/buscan-joven-atropello-patinete-nina/2202983.html

Molina, R. (2019). *Una joven invidente sufre lesiones tras tropezarse con un patinete eléctrico aparcado en una acera de Sevilla*. ABC Sevilla. Extraído el 29/10/2019 de: https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-joven-invidente-sufre-lesiones-tras-tropezarse-patinete-electrico-aparcado-acera-sevilla-201910282033_noticia_amp.html

Muñoz, J.C. (2020). *El conductor de un patinete eléctrico paga 2.400 euros tras provocar un accidente*. ABC Sevilla. Extraído el 07/03/2020 de: https://www.diariodesevilla.es/juzgado_de_guardia/actualidad/conductor-patinete-electrico-Sevilla-provoca-accidente_0_1443456241.html

Olona A, Cisneros O, Arregui, C y De Miguel, J. (2019). *Are personal electric mobility devices safe for pedestrians?* 28th Annual Congress of the European Association for Accident Research and Analysis (EVU) Barcelona, 24-26 october 2019.

Parra, E. (2019). *Hospitalizada en estado grave una joven de 22 años tras ser atropellada por un patinete eléctrico en Vigo*. 20 minutos-Europa Press. Extraída el 28/10/2019, de: https://amp.20minutos.es/noticia/4032235/0/hospitalizada-en-estado-grave-una-joven-de-22-anos-tras-ser-atropellada-por-un-patinete-electrico-en-vigo/

Revista DGT. (2019). *Nuevas normas para los patinetes eléctricos*. Revista DGT. Extraído el 28/06/2019 de: http://revista.dgt.es/es/noticias/internacional/2019/0628Alemania-patinetes-electricos.shtml#.XYUZciXtaaM.

Revista DGT (2019). *Vulnerables y mayores, la nueva preocupación*. Extraído de:http://revista.dgt.es/es/multimedia/infografia/2019/10OCTUBRE/1001-Balance-definitivo-accidentalidad-2018.shtml#.XcHt1lKCGaO

Samar, J. (2019). *Patinetes eléctricos: Así está la legislación actual de los vehículos de movilidad personal (VMP)*. Movilidad conectada. Extraído el 19/06/2019 de: https://movilidadconectada.com/2019/06/19/patinetes-electricos-como-esta-la-legislacion-actual/.

Verdú, R. (2019).*Usuarios de patinetes eléctricos "Si las bicicletas circulan por zonas peatonales de Córdoba, ¿por qué nosotros no?* ABC Córdoba. Extraído el 11/11/2019, de: https://sevilla.abc.es/andalucia/cordoba/sevi-usuarios-patinetes-electricos-si-bicicletas-circulan-zonas-peatonales-cordoba-nosotros-no-201911100825_noticia_amp.html

Fecha de recepción: 18/06/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

LOS NARCOSUBMARINOS
EL NUEVO DESAFÍO DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

JOSÉ RAMÓN CORROCHANO PONTE
ANALISTA DE INTELIGENCIA

RESUMEN

El aumento de la producción mundial de drogas (especialmente en Bolivia, Colombia y Perú) ha provocado la saturación de los mercados más cercanos, por lo que las organizaciones narcotraficantes han buscado nuevos destinos para sus mercancías, más alejados y con igual capacidad de compra. Para poder cambiar su `modus operandi´ necesitan construir nuevos medios de transporte, con mayor volumen de almacenamiento, más resistentes y con capacidad de cruzar los océanos (el Atlántico y el Pacífico): los narcosubmarinos.

Estas embarcaciones semi-sumergibles pueden ser de hasta 4 tipos diferentes, con una serie de características básicas comunes y otras especificaciones concretas. Los únicos países que han sido capaces de detenerlos han sido Colombia, EE.UU. y España, en dos ocasiones; sin embargo, para interceptarlos todos, las FCSE y otras instituciones necesitan aplicar la Estrategia de Seguridad Marítima y medios específicos para defender las aguas nacionales.

Palabras clave: narcosubmarino, semi-sumergible, LPV, SPSS, Colombia, Galicia, agencia, Seguridad Marítima.

ABSTRACT

The increase in world drug production in Bolivia, Colombia and Peru has caused the saturation of the closest markets, so that drug trafficking organizations have sought new destinations for their merchandise, further away and with the same purchasing power. In order to change their 'modus operandi' they need to build new means of transport, with greater volume of storage, more resistant and with the capacity to cross the oceans (Atlantic and Pacific): the narco-submarines.

These semi-submersible boats can be of up to 4 different types, with a series of common basic characteristics and other specific specifications. The only countries that have been able to stop them have been Colombia, the USA and Spain, on two occasions; however, to intercept them all, the Security Forces and other institutions need to apply the Maritime Safety Strategy and specific means to defend national waters.

Key words: narco-submarine, semi-submersible, LPV, SPSS, Colombia, Galicia, clans, agency, maritime security.

1. INTRODUCCIÓN

En la década de 1980 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) trataron de encontrar otros métodos alternativos para cruzar las fronteras terrestres

para el transporte de drogas; durante esos años probaron numerosas alternativas: desde el uso de pequeñas aeronaves en pistas de aterrizaje clandestinas, hasta el uso de lanchas rápidas para la entrega de esta mercancía a lo largo de las costas de Canadá, EE. UU. y México.

A medida que se confirmaba el fortalecimiento de los esfuerzos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de varios países de origen y tránsito (especialmente Colombia) en la detección de tráfico de estupefacientes, las FARC realizaron un esfuerzo realmente pionero para desarrollar nuevos métodos de traslado de gran cantidad de cocaína a los países de compra. En 1990, esta organización terrorista, diseñó y construyó el primer «narco-submarino» conocido utilizado para el transporte internacional de drogas.

El más grande de los objetivos de esta organización criminal fue la construcción de un semi-sumergible que pudiera transportar grandes cantidades de mercancía y que estuviera por encima de la mayoría de las naves de las Fuerzas de Seguridad de Colombia. En su intento de construir un narco-submarino se pueden distinguir dos etapas divididas por dos aspectos en la lucha contra el contrabando y el terrorismo: 1) proporciona datos relevantes sobre la capacidad de las FARC para participar en un esfuerzo complejo y 2) tiene en cuenta las restricciones y limitaciones organizativas que pueden influir en las capacidades técnicas y actividades de esta organización clandestina.

El mayor narcotraficante de la historia de Colombia y líder de la organización más poderosa durante la década de los 80 y principios de los 90, el cártel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria, también tuvo en mente durante mucho tiempo la idea de construir este tipo de embarcaciones para poder burlar el control de las autoridades, incluso llegó a pedir a Fidel Castro que le consiguiera un submarino de la URSS, aunque finalmente esto no se produjo.

Los narcotraficantes gallegos también llevan décadas, supuestamente, utilizando este tipo de embarcaciones. Hace más de treinta años uno de los grandes narcos de la época, y uno de sus mayores imitadores de Escobar, José Ramón Prado Bugallo (conocido como Sito Miñanco) también intentó hacerse con un submarino propiedad de la armada rusa. Otro conocido narcotraficante gallego, Laureano Oubiña, ha asegurado en numerosas ocasiones que en 1998 un contacto holandés le presentó a dos oficiales de la armada soviética, que contribuyeron a poner en marcha los envíos con submarinos y, además, los narcos colombianos y algunos gallegos llevan más de 20 años utilizando narcosubmarinos para transportar cocaína desde Sudamérica hasta Europa.

Ahora, más de 30 años después de estos primeros intentos y prototipos de llevar el narcotráfico a otro nivel, ha comenzado una nueva etapa en la lucha contra el narcotráfico, en la que las organizaciones criminales hispanoamericanas buscan desarrollar más y mejores naves submarinas que vayan casi a flote, uniendo ambas costas del Atlántico y, de momento, van ganando.

2. NARCOSUBMARINOS, LA VENTAJA DE LOS GRUPOS CRIMINALES

Este aumento de la producción mundial de drogas ha provocado la saturación de los mercados más cercanos (EE. UU. y Canadá) y que estas organizaciones busquen

nuevos destinos para sus mercancías, más alejados y con igual capacidad de compra. Para ello, necesitan construir nuevos medios de transporte, con mayor volumen de almacenamiento, más resistentes y con capacidad de cruzar los océanos (Atlántico y Pacífico): los narcosubmarinos.

En el corto período de uso de los “Big Foot”, como se les denomina en EE. UU., podemos distinguir cuatro fases en la evolución de su construcción:

1970 - 1990	Fase de modificación de lanchas	• De fibra de vidrio • 10- 15 m de largo • 1.000 caballos de potencia • Hasta 150 km/h
1990 -2004	Fase de experimentación	• De fibra de vidrio y madera • Pocos caballos de potencia • Con limitado alcance y capacidad de carga
2005 - 2006	Fase de creación de prototipos	• Gran potencia de motor • Mayor velocidad y tamaño • Menor ruido • Aparecen primeros "low -profile vessels" (LVP)
2007 - Presente	Fase de estandarización	• Hechos de acero y con blindaje de plomo • Mayor capacidad • Sistemas de navegación y GPS • Uso de anti-radares

En un semi-sumergible, independientemente de su tipo, podemos distinguir las siguientes partes:

Elemento	Descripción
Armamento	El espacio planificado para el almacenamiento de las armas sirve como espacio adicional para guardar más mercancía
Diseño y equipamiento	Conformado por la estiba, la pintura, y los refuerzos
Estructura general del casco	Formada por el casco principal, las divisiones estructurales, plataformas, refuerzo de proa y popa, tanques para el combustible. Está reforzada por una doble soldadura.
Ingeniería y Montaje	Se otorga una formación a los tripulantes para garantizar la viabilidad de la nave y sus elementos.
Mando y vigilancia	En el que se ubican el GPS, radar, sónar y el sistema general de comunicaciones.
Sistemas Auxiliares	Compuesto por los sistemas de almacenamiento de agua dulce y víveres. (Se incluye solo en determinadas ocasiones para proporcionar comodidad a la tripulación).
Sistema Eléctrico General	Consistente en la instalación de la red de cableado que produce la energía eléctrica (y la distribuye) así como los generadores de repuesto.
Sistema de propulsión	Los motores (diésel), generadores, la refrigeración y el tratamiento del agua.

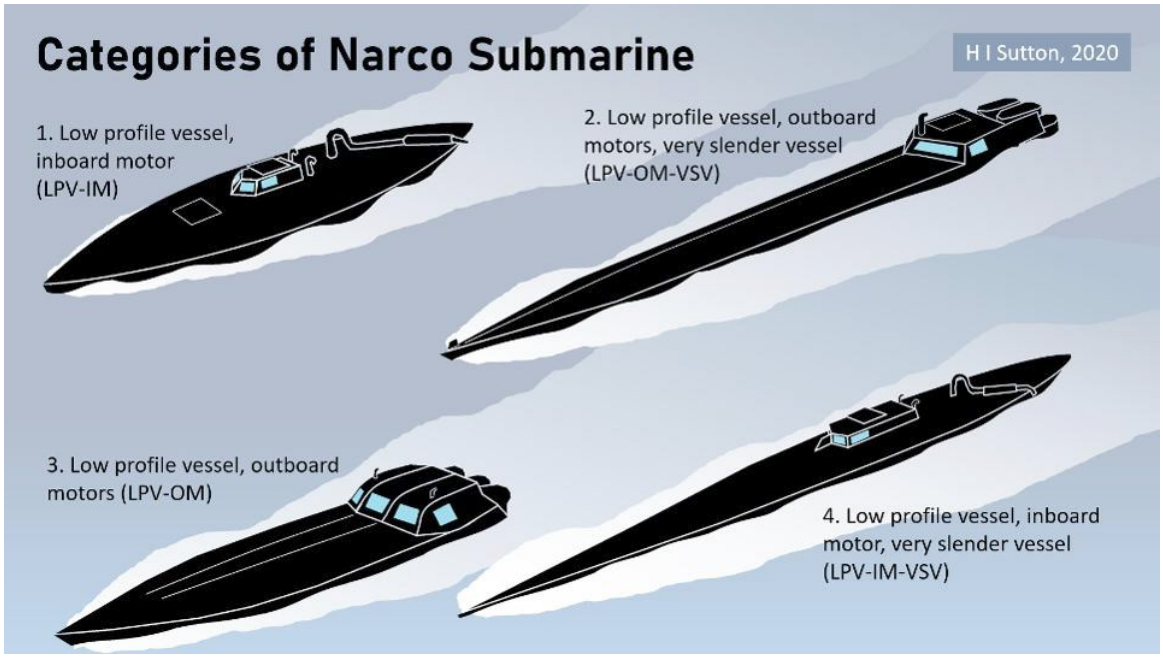
En la elaboración de estas naves es necesario tener en cuenta que, además del apartado técnico, su evolución se debe a dos factores:

1. Tripulación; con el aumento de elementos tecnológicos es necesario que haya más personas ocupándose de ellos, además del propio piloto.
2. Coste; al necesitar vender en otros países y tener mayor producción, las organizaciones están dispuestas a invertir mayor cantidad de dinero en su transporte.

El término de narcosubmarino no es del todo correcto, ya que estas naves deberían ser denominadas “Low Profile Vessels” (“buque de bajo perfil”), LPV, o “Self-Propelled Semi-Submersibles” (Semisumergibles autopropulsados) o SPSS, ya que no se sumergen de forma completa. Según el grado de “sumergibilidad”, podemos distinguir cuatro niveles[1], desde las naves que van por la superficie del agua, hasta aquellas que se hunden de forma significativa:

1 Sutton, H. (2020). “Narco Submarines: Covert Shores Recognition Guide”.

Una vez definidos los diferentes elementos que conforman estas embarcaciones y según el grado en que se pueda sumergir, es necesario diferenciar los cuatro tipos de narco-submarinos que existen hoy en día:



[Fuente: Forbes]

1. LPV-IM (de bajo perfil con motor interno)

   Se caracterizan por tener un casco significativamente más profundo con una cabina pequeña (que se ubica en el medio de la nave) y un motor interno. Se conocen con el acrónimo LPV-IM (“Low Profile Vessel Inboard Motor” o “buque de bajo perfil, con motor interno”). Es el más antiguo de los tipos modernos y apareció por primera vez en el año 2005; aunque todavía es relevante hoy en día, se ha vuelto menos común.

2. LPV-OM-VSV (con perfil bajo y muy estrecho)

   En segundo lugar, encontramos a los LPV-OM-VSV (“Low Profile Vessel, Outboard Motors, Very Slender Vessel” o embarcaciones de perfil bajo, motores fuera de borda, casco de embarcación estrecho). Entre sus características definitorias se encuentran su longitud, su forma estrecha, con un arco alargado y, por lo general, con 55 pies de largo y 5 de ancho (15 y 1,5 metros respectivamente). Contiene tres motores fuera de borda, en la popa. Desde 2017 son cada vez más populares entre las organizaciones de narcotraficantes y algunos de estos ejemplares han sido incautados ya por la Guardia Costera de EE. UU. durante años.

3. LPV - OM (el híbrido más rápido)

   Otra categoría muy extendida es la híbrida o LVP - OM (“Low Profile Vessel, Outboard Motor” o con motores exteriores). A simple vista puede parecer una

vulgar nave de contrabandistas cargada de combustible extra y drogas, sin embargo, posee un casco de lancha rápida que discurre bajo el agua. Algunos de los cascos se encuentran personalizados, pero la mayoría tiene uno similar al de un bote a motor modificado.

Este tipo de embarcación es la más fácil de construir (desde cero), la más rápida, y, sin embargo, también es la menos sigilosa (es muy ruidosa). Su uso se extiende desde 2016, sobre todo por las costas colombianas.

4. LPV - IM - VSV (el buque más delgado, con motor interno)

El diseño conceptual de este modelo es muy simple: toma la embarcación tradicional de perfil bajo con un motor interno (el primer modelo) y le añade un casco VSV, lo que reduce el volumen de carga útil, pero aumenta la velocidad y produce la configuración más sigilosa de las cuatro. Hasta ahora las agencias antidroga solo han interceptado uno de esta categoría en el mar (lo consiguió la armada colombiana en enero de 2019).

3. LA CAPTURA DE NARCOSUBMARINOS EN EL MUNDO

Las operaciones de narcotráfico en las que se utiliza como medio de transporte algún semi-sumergible no han parado de aumentar; sin embargo algunos de ellos han sido interceptados, principalmente en tres países:

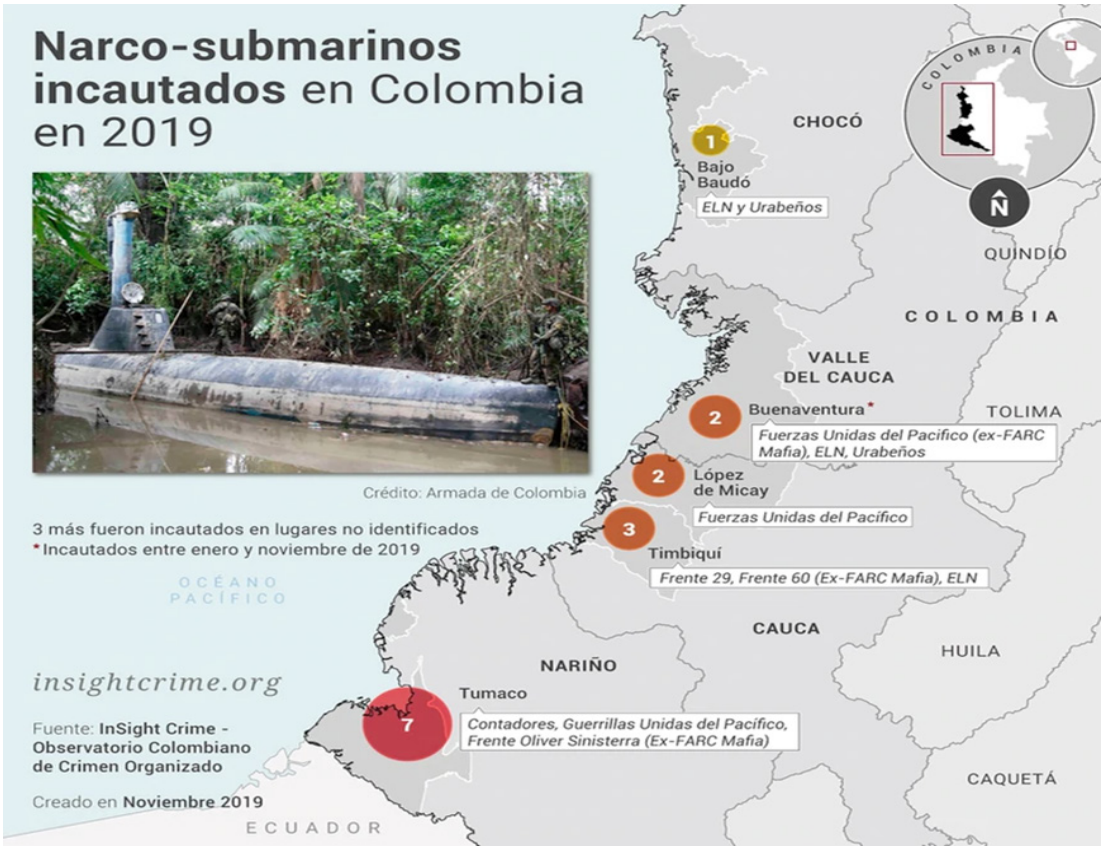
3.1. COLOMBIA

En Colombia el uso de los nacosubmarinos no es nuevo, sino que comenzó a ser implementado a finales de la década de los 90 como forma de transporte de grandes cantidades de droga, en especial por la costa del pacífico hacia Centroamérica e incluso los Estados Unidos.

En el año 2018, el cultivo de coca en este país fue de 208,000 hectáreas (ligeramente inferior a la extensión récord de 2017, 209,000 hectáreas).

Ese mismo agosto, la armada colombiana interceptó dos de estos buques, uno de los cuales transportaba más de dos toneladas de drogas valoradas en 66 millones de dólares y el otro más de 1.700 kilogramos de cocaína. Y apenas un mes después, capturó otros 14 (más de tres veces el año anterior).

El año pasado, se confirmó la tendencia del despegue en el uso de estas naves por todo del mundo. Las autoridades colombianas incautaron 19 de estos semi-sumergibles, todos ellos en las costas del Pacífico de este país, ya que la selva que conforman los manglares forma una tapadera perfecta para su construcción sin ser detectados por las autoridades.



[Fuente: Infobae]

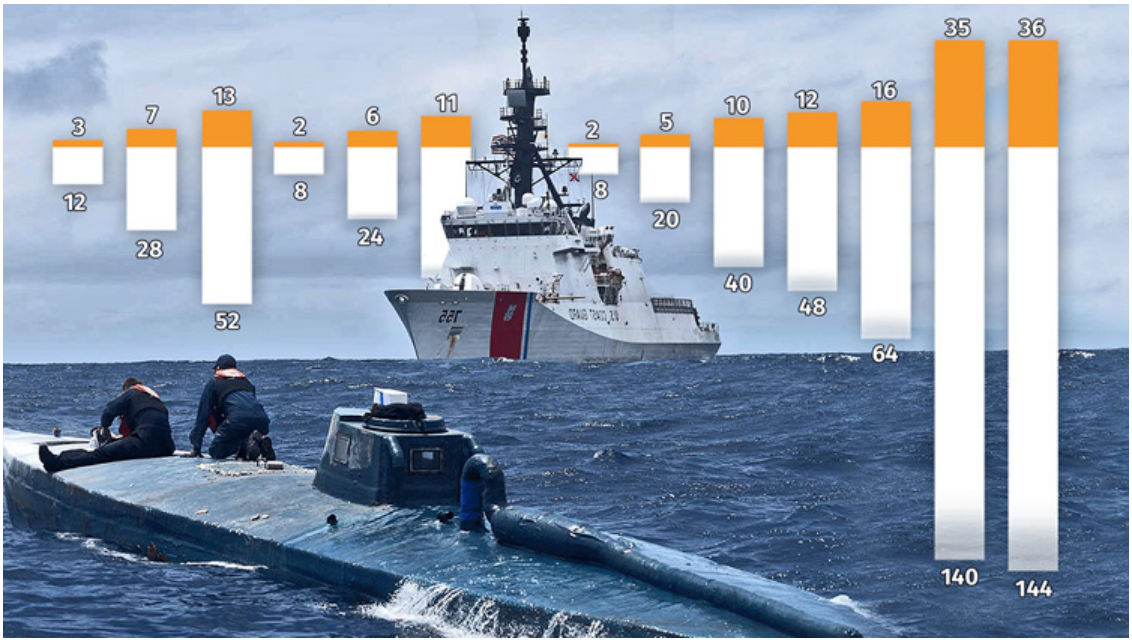
La ciudad de Tumaco es el lugar donde se han "interceptado" e incautado la mayor parte de ellos, un total de siete, ya que en esta región cohabitan, dos facciones disidentes de las FARC (como las Guerrillas Unidas del Pacífico) y grupos armados ilegales como el Clan del Golfo.

Otros lugares del país donde también han sido incautados son Buenaventura (con dos incautaciones, tiene presencia de disidencias de FARC: Ejército de Liberación Nacional, o ELN, y Los Urabeños); Bajo Baudó (donde también hay ELN y Urabeños), se decomisó un narcosubmarino; López de Micay, con dos incautaciones de este tipo de naves; y en Timbiriquí con tres intercepciones y presencia del ELN, de facciones del Frente 29 y del Frente 60.

3.2. EE. UU.

Los miembros de la Guardia Costera de los Estados Unidos, el 18 de junio de 2019, interceptaron un narcosubmarino que transportaba 7.700 kilogramos de cocaína en un trayecto por el Océano Pacífico, en una operación que terminó con el arresto de cinco contrabandistas y la incautación de la cocaína, valorada en 232 millones de dólares.

Narcosubm. interceptados vs la estimación de narco-operaciones (2006-2018)



[Fuente: Infobae]

Esta agencia de vigilancia aduanera ha estimado que, en los últimos años, como se aprecia en la imagen anterior, existe una gran diferencia, que no deja de aumentar, entre las intercepciones de narcosubmarinos y las estimaciones de operaciones llevadas a cabo por las organizaciones narcotraficantes en el espacio marítimo de este país.

El caso más conocido se produjo el 18 de julio de 2015 cuando navegaba en aguas internacionales, a cientos de millas marinas de la costa de El Salvador en el Océano Pacífico, una embarcación que, con cuatro tripulantes, estaba sumergida casi por completo, excepto por el visor y la cabina que sobresalía pocos metros fuera del agua. Estaba pintada de verde azul y poseía un tamaño aproximado de 12 metros, un motor diésel, dos tanques con combustible, varios equipos de navegación y 7.562 kilos de cocaína.

La Administración Trump ha establecido, desde el 1 de abril, un nuevo protocolo de actuación de sus fuerzas de seguridad contra estas embarcaciones; de hecho el pasado 14 de mayo un narcosubmarino fue detectado por un avión militar Boing Poseidón P-8 del escuadrón de ‹Tridentes VP-26 de la Armada y pidió ayuda al destructor USS Pinckney (DDG 91), uno de los buques de guerra que ahora opera como parte de los esfuerzos del Comando Sur de los Estados Unidos para detener el flujo de drogas procedente de América del Sur.

La respuesta a este aviso fue realizada por este destructor, con un equipo de la Guardia Costera de los Estados Unidos a bordo y dos helicópteros SH-60 Sea Hawk, que, de manera conjunta, realizaron la interdicción del semi-sumergible. A bordo se encontraron 1.5 toneladas de cocaína repartidas en 1.400 fardos, con un peso aproximado de 1 kilogramo y agrupados en lotes de 20. La carga tendría un valor estimado de más de 23 millones de dólares.

Este narcosubmarino es del tipo LPV-OM-VSV (Low Profile Vessel, Outboard Motors, Very Slender Vessel o “embarcación de perfil bajo, motores fuera de borda, casco de la embarcación muy estrecho”). Según el analista H. I. Sutton, especialista en submarinos, fuerzas especiales y narcosubmarinos, este es el VSV número 40 del que se ha informado desde que surgieron por primera vez en 2017.

Esa fue la primera incautación desde la entrada en vigor de la nueva normativa, desde entonces, se han producido dos más: la primera, el 26 de abril, cuando en un esfuerzo conjunto de la Guardia Costera y del servicio de vigilancia marítima de Panamá confiscaron 83 fardos de cocaína dentro de una lancha rápida en la costa del mar Caribe de este país centroamericano.

La segunda gran intercepción fue el pasado 20 de mayo; el guardacostas norteamericano USCGC Active (WMEC-618) requisó 90 kilos de cocaína a bordo de un barco pesquero en el Pacífico.

3.3. ESPAÑA

El ejemplar incautado en nuestro país en el año 2019 tiene una serie de características propias y definitorias, entre ellas destacan: la pequeña cabina completamente sumergida y cerrada hacia la popa, el tamaño (el doble de lo habitual), mayores depósitos de combustible (también del doble aproximadamente), la marcada línea inferior del casco, la forma de la escotilla (plegada hacia adelante), los limpia parabrisas (instalados de forma vertical) entre los que hay una placa divisoria y la disposición del sistema de escape.

La sofisticación del último es de tanto nivel que posee un metraje mucho mayor e incluso con mejores comodidades para los tripulantes, haciéndolos más prácticos para viajes largos y transoceánicos, lo que los convierte en el tipo adecuado para hacer llegar a este narcotráfico a Europa.

4. ESPAÑA, PUERTO DE ENTRADA DE LOS NARCOSUBMARINOS EN EUROPA

El 12 de agosto de 2006 la Policía Nacional descubrió en Punta Borneira, entre la playa de Limens (Cangas) y las islas Cíes, a punto de hundirse, un narcosubmarino de construcción totalmente artesanal, con 11 metros de eslora, una simple torreta de acceso al exterior, espacio para un solo ocupante y capacidad de viajar a tres metros de profundidad y sin sistema de ventilación.

La embarcación se encontraba en unas deplorables condiciones debido a la prisa en su fabricación, por lo que, ante la aparente falta de seguridad, el piloto la abandonó antes de que se produjera la descarga. Por este error, la organización gallega tuvo que entregar más de 30.000 euros a los propietarios de la droga, una organización colombiana de la que todavía hoy se desconoce el nombre.

Fuente: ABC.

Los siete miembros de la conexión gallega que participaban en la descarga fueron detenidos y condenados por el Tribunal Supremo a penas de 3 años y nueve meses, ya que esta nave fue considerada a efectos legales como una embarcación dedicada al transporte de estupefacientes.

Detrás de esta operación se encontraba una banda de narcos colombianos que entregaron 100.000 euros de adelanto para la construcción de esta embarcación, sin embargo, el presupuesto fue insuficiente y tuvieron que aumentarlo en 24.000 euros para terminarlo en el plazo y pagar la botadura de la nave.

Esta embarcación se convirtió en el principal precedente de la nueva etapa de la lucha contra el tráfico de drogas en nuestro continente por dos grandes motivos: el tipo de medio de transporte utilizado y el volumen de cargamento (una tonelada de cocaína).

Fue el primer intento, contrastado, de una nave de este tipo que llega a aguas europeas, con las costas gallegas como principal puerto de entrada, debido, principalmente, a las numerosas conexiones entre organizaciones a ambos lados del Atlántico y a la orografía de las diferentes rías gallegas.

Fuente: "La Voz de Galicia".

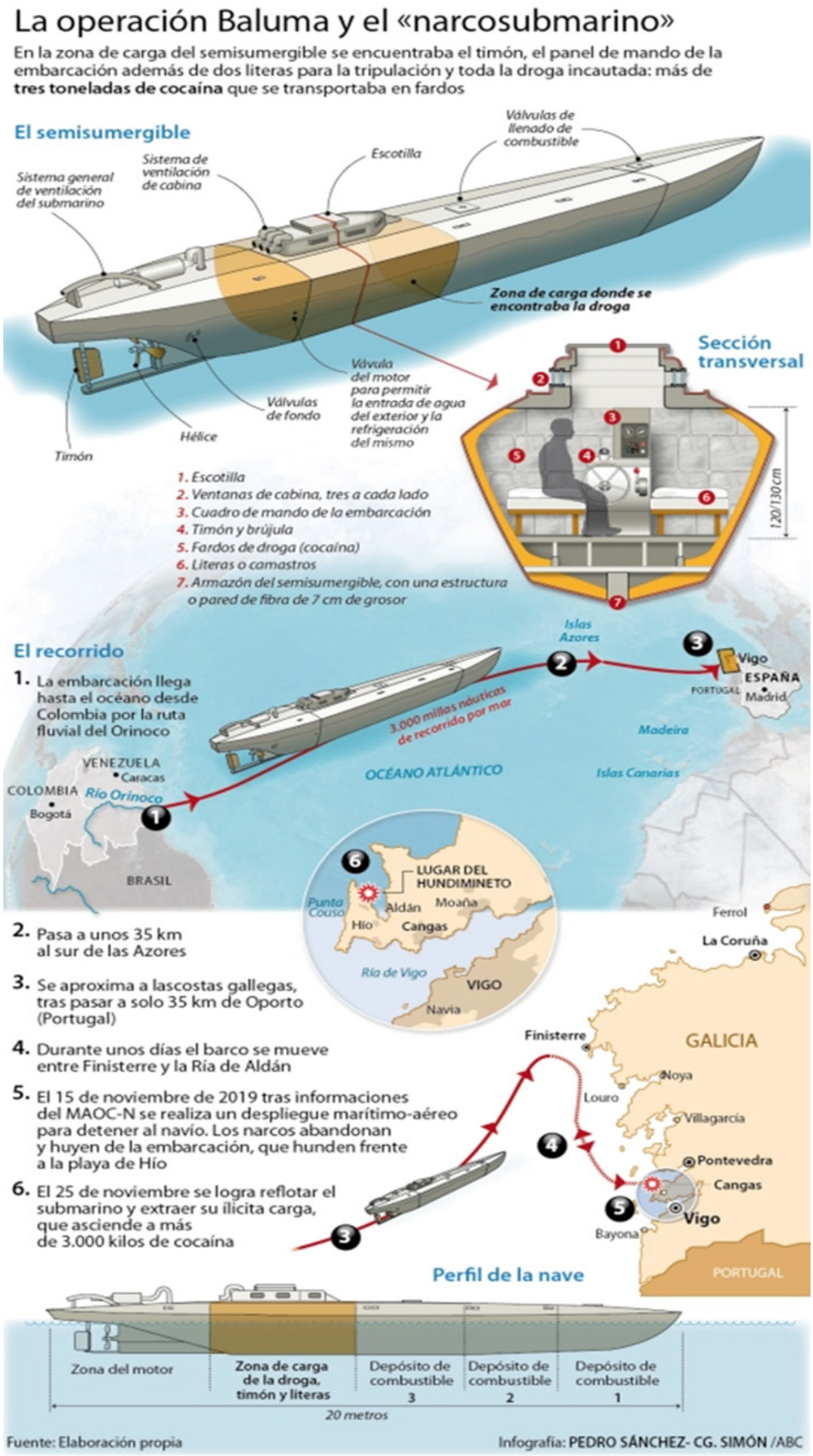
El domingo 24 de noviembre de 2019, 13 años después del primer caso, en una operación coordinada por la Guardia Civil, la Policía Nacional y la Agencia Tributaria detuvo, en la playa de Foso (en la localidad de Aldán), un narcosubmarino con más de 4.500 kilos de cocaína en su interior, dividida en un total de 152 fardos, con un valor estimado de 100 millones de euros.

En este caso, denominado "Operación Baluma", colaboraron agentes de Brasil, EE. UU. y Portugal dirigidos por el `Centro contra el Terrorismo y el Crimen Organizado´ (CITCO).

Para hacer navegar a este tipo de embarcaciones, según fuentes policiales, son necesarias, al menos, dos personas: el capitán (a cargo de la conducción y de las herramientas de navegación) y alguien a cargo de controlar el transporte de la droga.

En este caso, estaba compuesta por tres hombres: Agustín Álvarez Martínez, de 29 años, vecino de la localidad pontevedresa de Cangas; y el capitán y piloto respectivamente, Pedro Delgado Manzaba y Luís Benítez Manzaba**,** ciudadanos ecuatorianos.

La recompensa por esta actuación (cuya investigación policial se bautizó como como "operación Baluma") era, supuestamente, de 90.000 euros para los dos ayudantes ecuatorianos y un pago dividido en una parte en especie y otra en metálico, próxima a medio millón, para el piloto.

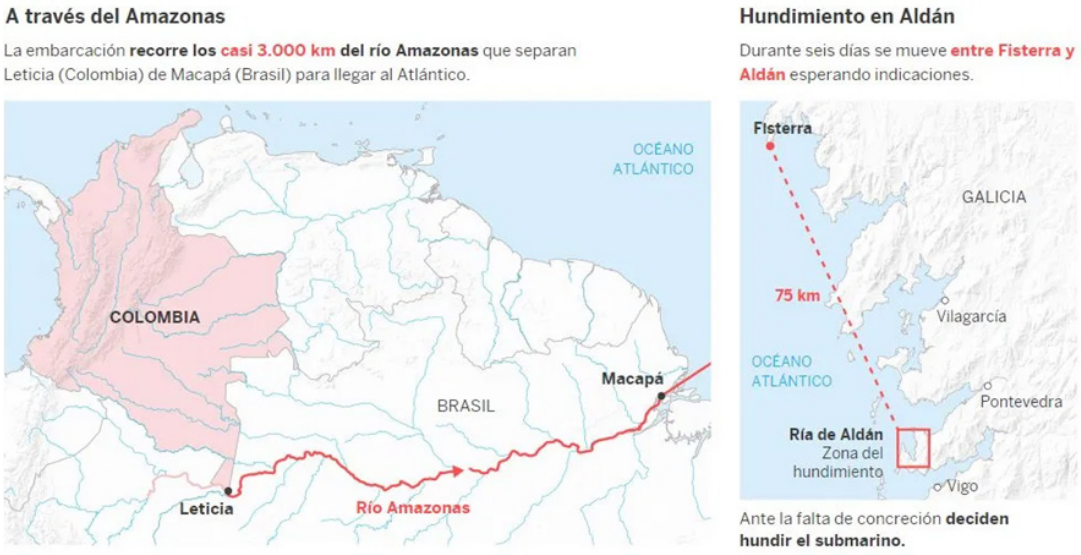

La operación Baluma y el «narcosubmarino»
En la zona de carga del semisumergible se encuentraba el timón, el panel de mando de la embarcación además de dos literas para la tripulación y toda la droga incautada: más de tres toneladas de cocaína que se transportaba en fardos
El semisumergible
Válvulas de llenado de combustible
Escotilla
Sistema de ventilación de cabina
Sistema general de ventilación del submarino
Zona de carga donde se encontraba la droga
Válvula del motor para permitir la entrada de agua del exterior y la refrigeración del mismo
Válvulas de fondo
Hélice
Timón
Sección transversal
120/130 cm
1. Escotilla
2. Ventanas de cabina, tres a cada lado
3. Cuadro de mando de la embarcación
4. Timón y brújula
5. Fardos de droga (cocaína)
6. Literas o camastros
7. Armazón del semisumergible, con una estructura o pared de fibra de 7 cm de grosor
El recorrido
1. La embarcación llega hasta el océano desde Colombia por la ruta fluvial del Orinoco
2. Pasa a unos 35 km al sur de las Azores
3. Se aproxima a lascostas gallegas, tras pasar a solo 35 km de Oporto (Portugal)
4. Durante unos días el barco se mueve entre Finisterre y la Ría de Aldán
5. El 15 de noviembre de 2019 tras informaciones del MAOC-N se realiza un despliegue marítimo-aéreo para detener al navío. Los narcos abandonan y huyen de la embarcación, que hunden frente a la playa de Hío
6. El 25 de noviembre se logra reflotar el submarino y extraer su ilícita carga, que asciende a más de 3.000 kilos de cocaína
Islas Azores
Vigo
ESPAÑA
PORTUGAL
Madrid
3.000 millas náuticas de recorrido por mar
Madeira
OCÉANO ATLÁNTICO
Islas Canarias
VENEZUELA
Caracas
COLOMBIA
Río Orinoco
Bogotá
BRASIL
LUGAR DEL HUNDIMINETO
Punta Couso
Aldán
Moaña
Hío
Cangas
Ría de Vigo
VIGO
Navia
Ferrol
La Coruña
Finisterre
GALICIA
Noya
Louro
Villagarcía
Pontevedra
Cangas
Vigo
Bayona
PORTUGAL
Perfil de la nave
Zona del motor
Zona de carga de la droga, timón y literas
Depósito de combustible 3
Depósito de combustible 2
Depósito de combustible 1
20 metros
Fuente: Elaboración propia
Infografía: PEDRO SÁNCHEZ- CG. SIMÓN /ABC

Fuente: ABC.

Esta operación de transporte comienza a finales de octubre del año pasado con la llegada de Agustín Álvarez en avión a Brasilia, capital de Brasil, y los Manzaba, a su vez, a Manaos, a través de su aeropuerto internacional. Los tres atraviesan la selva amazónica para llegar a la ciudad de Leticia, en Colombia, que es el punto de origen del viaje y de la introducción de la carga. Posteriormente descendieron por el río Orinoco y sus afluentes hasta la ciudad de Macapá, en el norte de Brasil y con un gran delta a sus pies que marca la desembocadura del río Amazonas en el Atlántico.

Los tres tripulantes, antes de embarcar, solo recibieron unas indicaciones mínimas para manejar la embarcación y tres depósitos de combustible (cargados con 20 toneladas de gasoil), en un semisumergible formado, simplemente, por una zona de máquinas (donde se encuentra el motor) y otra de menos de dos metros de carga (en la que se hacinaban los fardos de cocaína), el timón y dos camastros en los que los tres tripulantes debían dormir de lado.

Narcosubm. interceptados vs la estimación de narco-operaciones (2006-2019)



Fuente: El País.

El 24 de noviembre, tras seis días navegando por las rías gallegas, ante la falta de órdenes y tras el acecho de la Guardia Civil, el semi-sumergible fue hundido en la playa de Hío. Después de esto, los dos ayudantes ecuatorianos salieron huyendo con sus pertenencias y al día siguiente fueron detenidos por la Guardia Civil, mientras que la fuga de Álvarez fue mucho más complicada.

Los medios utilizados en esta operación (el plan, la carga, el medio de transporte) no fueron diseñados por la tripulación detenida, lo que dirige la atención de las fuerzas y cuerpos de seguridad hacia las organizaciones con el potencial económico y logístico suficiente para llevarla a cabo.

En este sentido, todo apunta a los narcos gallegos (los clanes Pastelero y Burro); mientras que para mover la droga emplearon la infraestructura y el conocimiento del territorio del venezolano cártel de los Soles.

Un detalle muy relevante que ha salido recientemente a la luz es el hecho de las marcas halladas en las pruebas: en la popa del casco del narcosubmarino se encontraba

escrita la palabra “CHE”, que puede hacer referencia a la persona, al grupo al que pertenece o al nombre de la embarcación, y en los fardos aparecieron tres logos diferentes: un toro, un caballo y otro dibujo con cara de payaso y orejas y cuernos.

La investigación, hasta el momento, apunta a un conocido narcotraficante David Úsuga, alias «Otoniel», «Mauricio» o «Mao», que ha formado parte del Ejército Popular de Liberación de las FARC y del grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia. Actualmente es el líder del Clan del Golfo, ya que en 2012 sucedió a su hermano Juan de Dios Úsuga, alias «Giovanny», que murió en una acción de las fuerzas policiales contra esta guerrilla.

La hipótesis principal es que, bajo la dirección de Úsuga, esta organización se asentó en Guayana y Surinam, desde donde establecieron su centro de producción de los semi-sumergibles, donde los ingenieros supervisaban la construcción y el ensamblaje de la fibra de vidrio que conforma el casco de las naves.

No les resultó muy complicado, ya que muy pronto tenían en plantilla a varios técnicos rusos, que habían servido en la antigua Unión Soviética y de nacionalidad colombiana, que habían pertenecido a la Marina. Los sumergibles del Pacífico no servían. Hacían falta unos más grandes, de unos 20 metros de eslora, con un motor de 2.000 caballos, capaces de transportar hasta 6.000 kilos de cocaína y hacer la travesía en unos 25 días, a una velocidad de ocho nudos. La tripulación estaría formada por tres o cuatro individuos, uno de los cuales sería el encargado de custodiar la droga y otro el “capitán”.

5. LECCIONES TRAS ESTAS DOS OPERACIONES FRUSTRADAS

La intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha frustrado las dos primeras operaciones de tráfico de estupefacientes de este calado a través de este tipo de naves en España y, por ello, en Europa. Con la información obtenida tras las posteriores investigaciones de la Brigada Central de Estupefacientes de la Policía Nacional, se pueden destacar una serie de hechos que conforman el nuevo contexto en la lucha contra el narcotráfico:

- Los clanes gallegos pueden actuar de forma conjunta

  Las organizaciones gallegas son, sobre todo, transportistas: se encargan de hacer llegar la mercancía al puerto y, para conseguirlo, tienen bajo su control muchos medios materiales y personales a cargo de las comunicaciones, conductores de las lanchas, mecánicos para los motores, operarios que descarguen o conductores que transporten la mercancía por carretera.

  Esta interconexión y dependencia mutua provoca que, cuando alguno de los líderes es detenido, como ocurrió con Sito Miñanco, otros grandes traficantes siguieran sus pasos, como los casos de David Pérez Lago o Ramiro Somoza, ya que todos proporcionaban ayuda unos a otros, actuando como un solo grupo.

- El entorno gallego es clave para la entrada en España y Europa

  Los semi-sumergibles no se fabrican en España (salvo el intento que se realizó en 2006) porque en territorio gallego existe una red de conductores de lanchas

que saben cómo esquivar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por todo el litoral y, mediante un par de viajes, pueden descargar el contenido que poseen dichas embarcaciones sin necesidad de acercarse a puerto y ser detectadas.

La gran diferencia con las organizaciones criminales del sur de España es que mientras allí es continua la llegada de narcolanchas a las playas, las rías gallegas tienen una orografía compleja y recóndita, que ofrece más refugio y seguridad para llevar a cabo estas actividades criminales a gran escala.

En el pasado se produjeron puntuales alianzas entre narcos gallegos y andaluces, sin embargo no es probable que los clanes del sur, que actúan principalmente en las costas de Cádiz y Málaga, realicen importantes inversiones económicas para la construcción de este tipo de naves.

Galicia, aparentemente, siempre ha sido el principal puerto de entrada de los narcosubmarinos cargados de cocaína en España: José Ramón Bugallo, mejor conocido como Sito Miñanco, hizo referencia en varias conversaciones telefónicas a este tipo de embarcaciones semi-sumergibles en 2006 y también José Luis Fernández Tubío, un antiguo conductor de narco lanchas arrepentido, confesó en el año 2014 haber ayudado a descargar droga de una de estas embarcaciones.

En los últimos años la Brigada Central de Estupefacientes de la Policía Nacional insiste en que existen una veintena de organizaciones en activo y, al menos, medio millar de gallegos involucrados en el lucrativo negocio del tráfico de drogas a gran escala. Además de que los líderes de las organizaciones dueñas del narcosubmarino y las últimas grandes redadas siguen en libertad.

El Servicio de Vigilancia Aduanera, la Guardia Civil y la Policía Nacional han logrado interceptar en territorio gallego un enorme volumen de cocaína los últimos años: 34.700 kilogramos entre 2018 y 2019 y en los cinco meses transcurridos de este 2020 ya se han incautado un total de 7.700 en las operaciones “Donkey” y “Lince” (4.000 y 3.700 respectivamente).

- África tiene cada vez más importancia

  La sobreproducción de cocaína de Colombia, y la saturación de mercados como México o EE. UU., hace que se necesiten abrir otros nuevos. Así, en los últimos meses, se ha recogido un aumento de la importancia del narcotráfico en Australia, Filipinas y África. Desde hace una década se ha observado el establecimiento de nuevas rutas en este continente, así como la incorporación de nuevas organizaciones que se han dedicado hasta ahora a otras actividades del crimen organizado: grupos del Este de Europa (albaneses, búlgaros, serbios) e inmigrantes marroquíes de segunda generación establecidos en el viejo continente (marroquíes-belgas, marroquíes-holandeses y marroquíes-suecos).

  Esta situación ha provocado mayor uso de la denominada “ruta de Cabo Verde”, por la que se navega desde las costas de África Occidental hacia el norte, en paralelo a la costa de Portugal hasta Galicia. Este continente es un destacado almacén de narcóticos (especialmente cocaína) en el que Marruecos tiene cada vez más importancia.

- La colaboración entre agencias internacionales es imprescindible

  La operación de 2019 se pudo llevar a cabo gracias a la colaboración prestada por el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en materia de Narcotráfico portugués (con sede en Lisboa). La DEA y la inteligencia de Reino Unido alertan de que viene una embarcación con mercancía y entonces la agencia portuguesa sale en su búsqueda y, como no logra dar con ella, interviene la Guardia Civil hasta que es localizada en la playa de Aldán.

  El aumento de las rutas del narcotráfico en diferentes países y la interconexión entre sus organizaciones criminales hace vital la cooperación entre las unidades de lucha contra el narcotráfico de los países implicados a ambos del Atlántico, y nuestro país cobra un papel muy importante como punto de entrada y como punto de contacto para hacer citas y reuniones.

- Se necesitan medios específicos para la lucha contra los narcosubmarinos

  Estas naves se caracterizan por ser lanchas con cabinas a las que bajan la línea de flotación y añaden motores (con una mayor potencia) para que la mayor parte de la embarcación navegue por debajo del mar. Además, realizan su transición entre la superficie y los 15-20 metros de profundidad, y una pintura de un color especial que produje una sensación de camuflaje con el medio marino, lo que hace su detección mucho más compleja por aire, radar u otras embarcaciones.

  La aparición del semi-sumergible en Aldán en noviembre 2019 ha sido un hallazgo muy raro, ya que es muy poco habitual que este tipo de embarcaciones se adentre en tierra, y todavía más que las personas que las dirigen las embarranquen en la arena de las playas.

  El itinerario habitual de estas embarcaciones es llegar a 300 o 400 millas de Canarias, cerca de las Islas de las Azores, y desde allí, mediante el uso de lanchas rápidas, se realiza el desembarco de la mercancía. La gran diferencia con el `modus operandi´ de otras épocas es que, en vez de recogerlo de un barco pesquero o mercante, se recoge de un submarino.

  Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que luchan contra el narcotráfico en nuestro país son, principalmente, las unidades de los **Equipos contra el Crimen Organizado** (ECO) de la Guardia Civil **o la Unidad de Droga y Crimen Organizado** (UDYCO) de la Policía Nacional y no poseen medios para poder interceptar uno de estos transportes a pleno rendimiento, los equipos de asalto solamente podrían intervenir en el caso de que no se sumerjan del todo.

6. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NAVAL

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado realizan su labor contra el narcotráfico en todo el territorio nacional, esto incluye también las aguas nacionales; las cuales, para su protección, tienen destinados una serie de recursos materiales y humanos de diversa asignación y procedencia ministerial.

La Seguridad Marítima, según se recoge en la Estrategia de Seguridad Marítima de 2018, elaborada por el Departamento de Seguridad Nacional, se podría definir

como: “el conjunto de actividades cívico-militares llevadas a cabo para mejorar el conocimiento del entorno marítimo y aumentar su nivel de seguridad, proporcionando capacidad de anticipación y reacción ante riesgos y amenazas en todos los espacios marítimos en los que España tiene intereses nacionales”.

Este aspecto de la Seguridad Nacional tiene un claro carácter integral, ya que sus competencias y tareas se extienden entre numerosas instituciones, entre ellas podemos destacar: el Ministerio de Defensa (Armada), el de Interior (Guardia Civil - Policía Nacional); Hacienda Pública (Servicio de Vigilancia Aduanera); Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Salvamento Marítimo) etc.

Todos estos organismos poseen diversas responsabilidades en los distintos espacios marítimos, que se resumen en un total de 12 (las cinco principales aparecen en la siguiente tabla). De entre todos ellos, la Armada es la que posee el papel de “referencia” en la vigilancia marítima y será apoyada por los demás.

	Funciones de Seguridad Marítima	**Organismo Responsable**	**Organismos que apoyan**
1	Actividades aduaneras marítimas y control de contrabando	Hacienda	Defensa, Interior
2	Búsqueda y Salvamento Marítimo	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Defensa, Hacienda, Interior
3	Policía Marítima	Interior	Hacienda, Interior y Transporte y Movilidad
4	Respuesta frente a accidentes y catástrofes marítimas	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Defensa, Hacienda, Interior
5	Vigilancia Marítima	Defensa	Todos

Tabla de funciones de Seguridad Marítima. (Fuente: DSN).

Para poder llevar a cabo operaciones de interceptación de los semi-sumergibles propiedad de organizaciones narcotraficantes es necesario un trabajo combinado basado en la colaboración, la coordinación y la cooperación entre los distintos actores que actúan en la vigilancia, protección y seguridad del mar. Esta ayuda mutua es imprescindible para desarrollar nuevas políticas conjuntas contra los riesgos y las amenazas que suponen estas naves en esta nueva etapa de la lucha contra el narcotráfico internacional.

España, como uno de los principales destinos de los narcosubmarinos, debe anticiparse y reaccionar ante todos los riesgos y amenazas presentes en nuestros espacios marítimos. La presencia de estas embarcaciones en nuestras aguas demuestra que se están realizando tráficos ilícitos en nuestras costas a los que no es capaz de hacer frente: las FCSE deben adaptarse a los cambios en el `modus operandi´ de estas organizaciones criminales y actuar contra ellas.

7. CONCLUSIONES

El proceso de paz de Colombia entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016 provocó el cese de la violencia y que algunas de las escisiones de esta organización terrorista, entre ellas el ENL, para continuar su lucha, aumentaran la producción de cocaína en el país, y la extendieran incluso entre los países "fronterizos" como Bolivia y Perú.

El destino de toda esta ingente cantidad de droga elevó la exportación a los grandes mercados americanos, EE. UU. y Canadá, lo que provocó su saturación y que, junto a una mayor presión de las agencias antidroga, las organizaciones narcotraficantes pusieran sus ojos en otros destinos: Europa y Filipinas.

Para llevar a cabo el transporte de semejante cantidad de mercancía, surgió la necesidad de crear nuevas embarcaciones capaces, además, de aguantar viajes transoceánicos: los narcosubmarinos. Estas naves son diseñadas para disimular su movimiento en alta mar, al estar sumergidas en ¾ partes debido al peso de su carga lo que hace muy complejo visualizarlas en el horizonte. Son capaces de mover cargas mucho más pesadas que la que transportan las `narcolanchas´ o las avionetas, transportes habituales utilizados hasta ahora en esta actividad.

Las características comunes de estas naves que se mueven al borde de la superficie detenidas hasta el momento son: siguen el diseño del modelo SPSS, son impermeables (los primeros narcosubmarinos estaban hechos madera y recubiertos con fibra de vidrio, ahora con acero), miden entre 6 y 13 metros de largo, poseen una pequeña cabina completamente cerrada con entradas de aire curvas hacia abajo y un escape con una curva en forma de U (para evitar que el agua ingrese al motor y a otras partes vitales del interior). Cuentan, además, con unos o dos tanques de gasolina (situados en la parte delantera), un motor situado en la parte trasera, un generador que carga baterías y los instrumentos de comunicación usualmente están detrás del motor.

Una novedad que ha traído el cambio en la actuación de las organizaciones dedicadas al narcotráfico es la de la obligatoriedad de hundimiento de estas embarcaciones en caso de ser detectados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. A pesar de que puede aparentar ser una ruina (ya que el valor de estos vehículos acuáticos oscila, aproximadamente, entre uno y dos millones de euros) es un "pequeño precio" a pagar a cambio de eliminar las pruebas que les vinculen con el tráfico de estupefacientes.

No todas las organizaciones criminales pueden invertir esas sumas de dinero en un submarino "casero", pero, para aquellas que sí dispongan de ese capital, los semisumergibles son una tecnología de contrabando atractiva y económicamente viable.

La interceptación del segundo narcosubmarino en España en noviembre del año pasado es muy relevante, pues es la demostración de que las organizaciones criminales dedicadas al transporte de droga a ambos lados del Atlántico tienen un nuevo `modus operandi´ para hacer llegar más y mayores cargamentos (lo que indica que cuentan con un mayor presupuesto), con mayor sigilo y poniendo en menor riesgo a sus miembros y a la propia red, como sucedía durante las décadas de los 80 y 90, en las que cayeron las redes de los grandes narcos como Pablo Escobar o Sito Miñanco.

La evolución de estas embarcaciones y la extensión de su uso por ambas costas de América Latina ha iniciado una nueva etapa en la lucha contra el narcotráfico internacional, una nueva amenaza que se cierne también sobre nuestro país y a la que no debemos menospreciar, mirar para otro lado o dejarla pasar. Para hacerle frente necesitamos comprender cuál es este nuevo contexto y cómo se debe actuar en múltiples frentes:

1. **Una mayor colaboración con agencias antidroga de otros países;** especialmente con la DEA y con las pertenecientes a los países productores.
2. **El establecimiento de una estrategia conjunta de Vigilancia Marítima entre todas las FCSE y FAS;** para poder superar las capacidades con las que cuentan las organizaciones criminales.
3. **La realización de una labor de inteligencia para desmantelar las nuevas rutas de introducción de drogas en España;** poniendo especial énfasis a estas naves que cruzan el Atlántico y que "repostan" las Islas Azores o Canarias.
4. **Recoger legalmente, de forma específica, el uso de semi-sumergibles en el transporte de drogas;** el hecho de participar en su construcción o manejo, debido al alto volumen de mercancías que llevan, merecería una pena mayor.

Todas estas tácticas deben hacernos reflexionar acerca de la importancia de establecer una estrategia conjunta concreta para hacer frente a la amenaza de los narcosubmarinos, tanto para este momento, como para los próximos años cuando lleguen a nuestras costas con mayor asiduidad.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado, I. (20 de mayo de 2018). Por qué EE. UU. va perdiendo la batalla contra los narcosubmarinos que cruzan el Pacífico cargados de cocaína. Univisión. Extraído de: https://www.univision.com/local/los-angeles-kmex/por-que-eeuu-va-perdiendo-la-batalla-contra-los-narcosubmarinos-que-cruzan-el-pacifico-cargados-de-cocaina

Anderson, B. (27 de agosto de 2017). La caza de los narcos submarinos. Vice. Extraído de: https://www.vice.com/es/article/4xng3n/la-caza-de-los-narcosubmarinos-

Barrios, D. (2011). Innovación Estratégica para el control del transporte de coca en Colombia desde la perspectiva de la dinámica de sistemas. Universidad de los Andes. Extraído el 30 de noviembre de 2019 de: https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/14853/u608076.pdf?sequence=1

Cantillo, J. (8 de diciembre de 2019). Narcosubmarinos: el increíble nuevo vehículo para traficar droga de América a Europa. Infobae. Extraído de: https://www.infobae.com/america/colombia/2019/12/08/narcosubmarinos-el-increible-nuevo-vehiculo-para-traficar-droga-de-america-a-europa/

Carrasco, A. (abril 2020). "La estrategia de Seguridad Marítima y los narcosubmarinos". Temas Profesionales.

Carretero, N.; (16 de diciembre de 2019). "26 días de travesía en un narcosubmarino". El País. El País. Extraído de: https://elpais.com/politica/2019/12/13/actualidad/1576232797_250425.html

Casabianco, P.; Criminalidad organizada y la amenaza de los narcosubmarinos. Extraído el 30 de noviembre de 2019 de: file:///C:/Users/joser/Downloads/Dialnet-CriminalidadOrganizadaYLaAmenazaDeLosNarcosubmarin-4062695.pdf

Duncan, G. (2013). La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado. En Economía criminal y poder político. Universidad EAFIT. (pp 113 -160). Colombia. Extraído de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9654/economia_criminal_poder_politico.pdf?sequence=1#page=113

EFE. (25 de noviembre de 2019). Así son los narcosubmarinos que han llegado a España: navegan a ras de agua y tienen un casco muy frágil. Vozpópuli. Extraído de: https://www.vozpopuli.com/espana/como-son-narcosubmarinos-ras-agua-fragil_0_1303670672.html

Gabilondo, P. (28 de noviembre de 2019). «No es el primer narcosubmarino que llega. Al final, tocará un abordaje en alta mar». ElConfidencial. Extraído de: https://www.elconfidencial.com/espana/2019-11-28/narcosubmarino-galicia-policia-cocaina_2354995/

Goudar, J. (22 de julio de 2019). "'Narco-Subs' Pose Underwater Threat for US, Colombia Authorities". InSight Crime. Extraído de: https://www.insightcrime.org/news/brief/narco-subs-underwater-threat-us-colombia/

Hutton, H. (27 de noviembre de 2019). "Open Source Intelligence: Atlantic Drug Submarine May Be Related To Pacific Example". Forbes. Extraído de: https://www.forbes.com/sites/hisutton/2019/11/27/new-drug-submarine-captured-in-spain-may-be-connected-to-pacific-example/#566e143b2453

Hutton, H. (12 de abril de 2020). "The 4 Types Of Narco Submarines The Military Faces". Forbes. Extraído de: https://www.forbes.com/sites/hisutton/2020/04/12/the-4-types-of-narco-submarine-trying-to-escape-detection/#1a76c2ad70c1

Jaramillo, M. (2016). The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the Development of Narco-Submarines. Journal of Strategic Security, Vol. 9. University of South Florida.

López, P. (25 de noviembre de 2019). El repunte del narcotráfico submarino y el chapucero precedente gallego de 2006. El Confidencial. Extraído de: https://www.elconfidencial.com/espana/galicia/2019-11-25/repunte-narcotrafico-submarinol-chapucero-precedente-gallego_2352000/

Romero, J. (21 de noviembre de 2019). El narcosubmarino fue localizado con la ayuda de EE.UU., Portugal y Reino Unido. La Voz de Galicia. Extraído de: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2019/11/26/narcosubmarino-localizado-ayuda-eeuu-portugal-reino-unido/0003_201911G26P4991.htm

Romero, J. (28 de noviembre de 2019). Los 3.000 kilos del narcosubmarino eran para una organización de Arousa. La Voz de Galicia. Extraído de: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2019/11/27/3000-kilos-narcosubmarino-organizacion-arousa/0003_201911G27P2991.htm

Romero, J. (28 de noviembre de 2019). Los narcosubmarinos en Galicia: del de acero localizado en 2006 al de fibra de 20 metros localizado ahora. La Voz de Galicia. Extraído de: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2019/11/24/

narcosubmarinos-galicia-acero-localizado-2006-fibra-20-metros-localizado/00031574628449260869944.htm

Sequeiro, N. (25 de noviembre de 2019). “El primer narcosubmarino apareció en la ría de Vigo en 2006 y era de fabricación casera”. ABC. Extraído de: https://www.abc.es/espana/galicia/abci-primer-narcosubmarino-fabricacion-casera-aparecio-vigo-2006-201911251241_noticia.html

Silva, G. (7 de marzo de 2020). Crimen bajo las olas: el tráfico de drogas en narcosubmarinos alcanzó su punto máximo. Infobae. Extraído de: https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/07/crimen-bajo-las-olas-el-trafico-de-drogas-en-narcosubmarinos-alcanzo-su-punto-maximo/

Sutton, H. (27 de noviembre de 2019). Open Source Intelligence: Atlantic Drug Submarine May Be Related To Pacific Example. Forbes. Extraído de: https://www.forbes.com/sites/hisutton/2019/11/27/new-drug-submarine-captured-in-spain-may-be-connected-to-pacific-example/#66b7f21d2453

Trevithick, J (28 de noviembre de 2019). The First Narco Submarine Ever Seized Off A European Coast Is A Monster. The War Zone. Extraído de: https://www.thedrive.com/the-war-zone/31248/the-first-narco-submarine-ever-seized-off-a-european-coast-is-a-monster

Fecha de recepción: 25/06/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

LA MUJER EN LA BENEMÉRITA ¿QUÉ OPINA EL PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL?

JAVIER DE LA FUENTE FERNÁNDEZ

CAPITÁN DE LA GUARDIA CIVIL. UNIDAD ESPECIAL DE SEGURIDAD DE LA CASA DE SM EL REY.DOCTORANDO EN EL PROGRAMA DE UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)

RESUMEN

La incorporación de la mujer en la Guardia Civil ha sido uno de los acontecimientos más importantes en la historia del país. Este hecho ha derivado en un continuo desarrollo normativo con el objetivo de adaptar la situación del personal femenino a la época y, asimismo, lograr una igualdad de oportunidades.

En este artículo se refleja el análisis llevado a cabo de los cuestionarios que se han realizado al alumnado y a parte de los efectivos del Cuerpo, con el fin de conocer sus consideraciones respecto al tema principal sobre el que se basa la encuesta: derecho de igualdad y la mujer en la Guardia Civil.

La opinión de este colectivo permitirá conocer, de primera mano, qué piensan sobre estos temas y así mejorar/evolucionar, si fuera necesario, la propia Institución.

Palabras clave: alumnado, cuestionario, Guardia Civil, igualdad, mujer.

ABSTRACT

The integration of women in the Guardia Civil has been one of the most important events that have taken place in our recent history. This has led to the legal development with the aim of adapting the women´s situation to the moment and also achieving equal opportunities.

This article reflects the analysis carried out of the questionnaires that have been carrried out on the students and on the part of the Corps personnel, in order to know their considerations on the main topic in which the survey is based: the right of equality and women and women and n the Civil Guard.

The opinion of this group will allow us to know, first-hand, what they think about these issues and thus improve/evolve, if it will be necessary, the Institution itself.

Keywords: students, questionnaire, Guardia Civil, equality, woman.

1. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas (FAS) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), marcó un antes y un después en la vida profesional de estas, consiguiendo desarrollar, evolucionar y mejorar en muchas de las actividades diarias. Al igual que en otros campos de actuación, las Fuerzas y Cuerpos españolas

van escribiendo parte de la historia nacional e internacional con la sucesión de intervenciones que se derivan con el paso del tiempo. Ejemplo de ello se encuentra en los hechos acaecidos que definen la evolución del Cuerpo de la Benemérita en los 176 años de historia que tiene.

Uno de los momentos históricos más importantes acontecidos fue la integración de la mujer en la Guardia Civil en 1988. Desde ese preciso momento, se inició el desarrollo normativo de una gran variedad de aspectos que permitieran alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esto último es debido a que, por aquel entonces, esta profesión estaba demasiado masculinizada y todo adaptado a ellos. Con lo cual, y en aras de adaptar la figura de la mujer a la idiosincrasia del Cuerpo, se empezó desde ese mismo instante con la regulación y adaptación de todo aquello referente al personal de Guardia Civil.

Previo a la incorporación del personal femenino, no hay que olvidar citar el Cuerpo de Matronas donde, a raíz de la Ley de 15 de marzo de 1940, la presencia femenina inició sus primeros trabajos en relación a los cometidos de la Guardia Civil. En palabras del coronel Jesús Núñez[1], la mejor definición sobre las matronas la escribió en 1983 el capitán Celso Lamela López. La Matrona se define como *"mujer de intachable conducta en todos los órdenes, perteneciente al Benemérito Cuerpo de la Guardia Civil, que presta sus servicios en Unidades de Especialistas Fiscales en Aduanas tanto Terrestres como Marítimas, encargadas de efectuar los registros al personal femenino (…)*" (Núñez, 2017, párr. 20).

Este Cuerpo, que se mantuvo algo más de medio siglo, se declaró a extinguir por medio del Real Decreto 1126/1986, de 6 de junio, por el que se da cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre plazas no escalafonadas. Este hecho definido en la norma no imposibilitaría que, según Gonzalo Jar Couselo[2], *"de forma un tanto extraña, se proceda a convocar al año siguiente la que iba a ser la primera y única promoción de matronas de la Guardia Civil, a las que, aun reconociéndosele su peculiaridad, no impide que se les imparta en la Academia de Sabadell una instrucción típicamente militar"* (Jar Couselo, 1992, p. 224). Es decir, se convocaron unas pruebas selectivas para un colectivo que había sido considerado un Cuerpo a extinguir. Con lo cual, al igual que afirma la teniente coronel Cristina Moreno[3] y la comandante Silvia Gil[4], esta convocatoria *"fue tachada de `contraria al derecho´ (…)"* (Gil Cerdá y Moreno Martínez, 2018, p. 39).

En la misma época, y haciendo referencia a la historia de la mujer en la Guardia Civil, hay que destacar la promulgación del Real Decreto Ley 1/1988, de 22 de febrero, de incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. Esta norma que permitió la entrada de las primeras mujeres al Cuerpo coincide, como se ha visto, con la primera y única promoción de las matronas.

La incorporación de la mujer a través de la norma citada conllevaría el inicio de la desaparición del Cuerpo de las matronas (como punto final de estas, la DGGC dictó la Circular número 2, de 17 de febrero de 1999, por la que se dispuso que *"las matronas*

1 D. Jesús Núñez es coronel de la Guardia Civil y doctor en Historia.
2 D. Gonzalo Jar Couselo fue general de División de la Guardia Civil y doctor en Ciencias Políticas.
3 Dña. Cristina Moreno Martínez es teniente coronel de la Guardia Civil.
4 Dña. Silvia Gil Cerdá es comandante de la Guardia Civil.

dejarán de desempeñar la función específica de cacheos y registro de personas que venían realizando").

Con este Decreto Ley 1/1988, de 22 de febrero, se permitiría finalmente la entrada de la mujer a las FAS y Guardia Civil. A diferencia de las FAS, donde en el inicio de la integración el personal femenino únicamente podría optar a puestos de mandos y, cuatro años más tarde, acceder a la escala de Tropa y Marinería (1992), el proceso de la Guardia Civil fue diferente: ingresaron primero en los empleos inferiores y, posteriormente, en los puestos de mando.

Fue a través de la Resolución 432/38197/1988, de 18 de marzo, de la Subsecretaría, donde se fijaron las normas de acceso al Cuerpo como guardia civil profesional. En la misma y en palabras del general Antonio Parrilla[5], *"se especifican las condiciones para optar a unas de las 2.900 plazas ofertadas, que, al ser genéricas, permiten la opción a las mismas de todas aquellas mujeres que consideran reunir los requisitos"* (Parrilla Bañón, 1991, p. 5). Desde entonces, todas las convocatorias se han realizado sin limitación de sexo alguno.

En relación al acceso a puestos de mando, tuvieron que pasar cinco años para ver el ingreso de la primera mujer. Así se expone en una de las Revistas de Defensa diciendo que: *"No es hasta el año 1993 cuando ingresaría la primera mujer en la Academia General Militar, donde realizan su formación de cinco años los oficiales de la Guardia Civil, de forma que la primera oficial del Cuerpo -la hoy teniente coronel Cristina Moreno -, obtuvo su despacho de teniente en 1998"* (Hernández, 2018, p. 16).

Desde entonces, y con el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades, se continuaría con el análisis, desarrollo y promulgación de normas para conseguir tal fin. Al igual que en las FAS (a través de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen de Personal se eliminaron todos los límites que obstaculizaban la igualdad de oportunidades entre sexos), fue con la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, la que permitió la plena integración de la mujer en el Cuerpo de la Guardia Civil. Así lo expone el preámbulo de la norma diciendo que: *"respecto a la mujer, se facilita su plena integración en el Cuerpo en igualdad de derechos y obligaciones que el hombre".*

Muchas han sido las medidas que han ido adaptando este campo a la situación del momento, teniendo como referencia el principio de igualdad. Asimismo, se han escrito paralelamente diferentes publicaciones que han ido analizando y valorando el estado de la mujer en cada momento. Pero, lo que se echa en falta, por parte del autor del texto, es la opinión de los/as guardias civiles que componen este Instituto armado de naturaleza militar. Por ello, se ha realizado un cuestionario con el objetivo de extraer conclusiones referentes a los temas que se presentan en el apartado posterior. La finalidad mencionada permitirá, a su vez, aportar una visión global de lo que piensan estos efectivos.

La realización de cuestionarios, pero a nivel organismo, sí que se realiza, por ejemplo, en la Gendarmería Nacional Francesa (GNF). Así lo expone Silvia Gil en uno de los informes realizados a nivel interno de la Guardia Civil. En el asunto de este último destaca que: *"Los estudios se llevan a cabo desde el momento de ingreso en las respectivas Academias. Se les pregunta por qué han decidido ingresar y al final de la enseñanza de formación se les vuelve a formular la misma pregunta, para comprobar si*

5 Antonio Parrilla Bañón es general de Brigada de la Guardia Civil (retirado).

ha habido algún cambio. Posteriormente, se les vuelve a pasar una encuesta transcurrido un año para saber si lo que han encontrado en el seno de la GNF se corresponde con lo esperado. Esta encuesta se irá repitiendo cada 5 años a lo largo de toda la carrera profesional" (Gil Cerdá, 2019, p. 19). Esto es una medida interesante y a tener en cuenta debido a que aporta una gran cantidad de información para la misma y con la que, en muchas ocasiones, podrán mejorar aspectos relevantes de su Institución. Las encuestas son voluntarias y anónimas.

2. OBJETO Y METODOLOGÍA

Escasas encuestas, o documentos de similar identidad, se han realizado en la Guardia Civil. Por ello, se ha visto necesario el llevar a cabo esta investigación que aporta datos bastante significativos del Cuerpo y, sobre todo, información relevante a la propia Institución. El análisis y posterior obtención de conclusiones permite hacer llegar a quien lee el texto las consideraciones de las personas encuestadas sobre los temas que se les ha preguntado. Estas cuestiones se agrupan en los siguientes bloques:

- Motivación de ingreso al Cuerpo.
- Uso de los medios de información para darse publicidad.
- Sistema de cuotas.
- Pruebas físicas.
- Diferencias con la Policía Nacional.
- Igualdad y no discriminación.

Las preguntas tienen respuesta múltiple, en las que solo se podrá elegir una única opción. En algunas de ellas (se detallan en el Anexo 1), se da opción al encuestado/a, a establecer una opinión diferente a las planteadas. El análisis estadístico de las respuestas permite la obtención de los porcentajes relativos a las diferentes respuestas planteadas.

Los datos se han analizado a través de un análisis cuantitativo, mediante el empleo de métodos matemáticos y estadísticos para evaluar las diferentes variables expuestas en las preguntas planteadas.

La encuesta se ha elaborado a través de los formularios Google que han permitido recopilar y organizar gran cantidad de información referente al estudio realizado. La misma se ha enviado por dos vías:

- Conducto reglamentario, gracias al apoyo de la Jefatura de Enseñanza y del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC), a todas aquellas personas que componen el alumnado de los distintos centros docentes que se mencionan posteriormente.
- Teléfono móvil. Se ha intentado dar la mayor difusión posible entre los distintos foros de compañeros del autor del texto.

Para este estudio se ha determinado diferenciar dos tipos de encuestados: el personal que está en centros formativos (el alumnado que ha realizado la encuesta está en el curso 2019-20), donde la muestra es más accesible y reducida y, por otro lado, el resto de personal que compone este Cuerpo. Hay que destacar una diferencia bastante significativa entre los grupos mencionados. Las aportaciones del alumnado pueden relacionarse más a una visión ideal sobre lo que creen que es la Benemérita, mientras que los guardias civiles profesionales, que han contestado el cuestionario, tienen una visión más real puesto que afrontan, diariamente, las vicisitudes que hay en la Guardia Civil.

Los Centros de Formación elegidos son:

- El Colegio de Guardias Jóvenes “Duque de Ahumada” (Valdemoro).
- Academia de Baeza (Jaén).
- CUGC (Aranjuez).

No se ha tenido en cuenta la Academia de Suboficiales del Cuerpo, situada en San Lorenzo del Escorial (Madrid), ya que el alumnado que se forma en este centro se han incluido en el grupo de la Guardia Civil (se analiza posteriormente).

Hay que reseñar que el tamaño de la muestra ha dependido especialmente del interés del personal encuestado por la temática expuesta en los cuestionarios. Con todo ello, la muestra estadística ha alcanzado la cifra de 3.044 personas.

La respuesta realizada es totalmente anónima y, según el proceso llevado a cabo, no es posible identificar las respuestas del cuestionario con la persona que lo ha llevado a cabo.

En los siguientes apartados se va a reflejar las principales características de los grupos a los que se le ha pedido la realización del cuestionario. Es necesaria la exposición y el conocimiento de las particularidades de cada uno debido a que son motivo e influyen, en alguna ocasión, en las respuestas aportadas.

2.1. COLEGIO DE GUARDIAS JÓVENES “DUQUE DE AHUMADA”

Este Centro de Enseñanza, situado en la localidad de Valdemoro (Madrid), imparte la formación necesaria a los hijos e hijas del Cuerpo con el objetivo de superar las pruebas selectivas para el ingreso en la Guardia Civil. De forma concreta, esta instrucción tiene como meta el incorporarse a la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil. *“La enseñanza tiene una duración de dos cursos académicos, de 9 meses cada uno, con la siguiente estructura:*

- *El primer año tiene objeto preparar a los alumnos (hijos del Cuerpo), que han superado el examen previo de ingreso en el centro, para obtener alguna de las plazas restringidas en la convocatoria (Colegio de Guardias Jóvenes) para el ingreso en la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil.*
- *El segundo año, tiene como finalidad la formación técnico profesional de los alumnos que han obtenido plaza en la convocatoria del proceso selectivo de ingreso en la Guardia Civil y tras la superación del plan de estudios*

correspondiente se incorporarán a la Escala de Cabos y Guardias (…)" (Guardia Civil, 2018).

Una vez finalizado el periodo de formación, el alumnado alcanzará el empleo de guardias civiles. Hay que reflejar que, para tener la posibilidad de acceder a dicho centro, hay que reunir varios requisitos, entre los que se destacan:

- Tener cumplidos entre 18 y 23 años, y no cumplir la edad de 24 años durante el primer año de la convocatoria.
- Ser hijo/a del personal del Cuerpo en cualquier situación administrativa (activo, reserva o retiro) o miembro de la Asociación Pro-Huérfanos de la Guardia Civil.

Este alumnado se caracteriza por ingresar con una edad temprana al Cuerpo y, además, por su influencia familiar al crecer en un entorno militar debido a que sus padres y/o madres son guardias civiles.

2.2. ACADEMIA DE BAEZA

Este Centro de Enseñanza, situado en Baeza (Jaén), tiene anualmente un número elevado de alumnos/as debido a las diferentes formaciones que imparte: *"A los aspirantes para su ingreso en la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo, con un curso académico de nueve meses de duración, que se completa con cuarenta semanas de prácticas en las Unidades Territoriales de la Guardia Civil. Al finalizar con éxito los planes de estudios y la evaluación del periodo de formación obtendrán el empleo de Guardia Civil y la titulación de Técnico del Sistema Educativo General"* (Guardia Civil, 2018).

Se va a centrar el estudio en el personal de nuevo ingreso que, uno de los requisitos que se les exige, es tener cumplidos 18 años de edad y no superar la edad de 40 durante el año en que se publique la convocatoria. A los cabos y guardias que cursan sus estudios para el acceso a la escala de Suboficiales, se les ha incluido en el grupo genérico de Guardia Civil. El mismo proceso se ha realizado con los guardias civiles que estén en este Centro con el fin de obtener el empleo de Cabo de la Guardia Civil.

Con lo cual, y a diferencia del Colegio de Guardias Jóvenes, hay una mayor diversidad en las edades de los/as aspirantes en la incorporación a este Centro.

2.3. CENTRO UNIVERSITARIO DE LA GUARDIA CIVIL (CUGC)

Una de las distintas formaciones que imparte este Centro, localizado en la población de Aranjuez (Madrid), es aquella orientada al alumnado que tenga como objetivo la incorporación a la Escala de Oficiales (los cometidos de este Centro vienen especificados en el artículo 41 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil). Siendo este otro de los grupos analizados hay que reflejar las dos vías de acceso que presenta:

- Ingreso por acceso directo sin titulación universitaria previa.
- Promoción profesional.

El primer grupo cursa cinco años académicos: dos en la Academia General Militar del Ejército de Tierra (Zaragoza) y en el Centro Universitario de la Defensa y, los últimos tres cursos, en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Aranjuez) y en el Centro Universitario de la Guardia Civil allí ubicado.

Uno de los requisitos que le diferencia del resto y que podría ser un aspecto a tener en cuenta para diferenciar su análisis de los que acceden por promoción profesional, será su edad: *"tener cumplidos, o cumplir, los 18 años de edad y no cumplir ni haber cumplido 21 años de edad en el año de la convocatoria"* (Guardia Civil, 2018).

Por otro lado, y en relación a la promoción profesional, la diferencia con el anterior grupo y haciendo referencia a la edad nuevamente, es que no deben tener cumplida ni cumplir, dentro del año en que se publique la convocatoria, la edad de 51 años. Por ello, y siendo otro punto diferenciador, el personal que pretende acceder a la Escala de Oficiales se caracteriza por llevar, en mayor o menor medida, una experiencia profesional en el Cuerpo.

2.4. EFECTIVOS DE LA GUARDIA CIVIL

Para finalizar el análisis de los grupos que se han elegido para el estudio, se va a hablar de forma sucinta de este grupo tan heterogéneo. Se define con esta característica ya que el resto de personal que ha participado en la encuesta [no se tiene en cuenta al alumnado que carece de años de servicio (salvo los que acceden a la Escala de Oficiales por promoción profesional)], presenta diferencias relevantes entre ellos mismos.

Además de la diferencia de edad que existe entre las personas encuestadas, hay que destacar las diversas trayectorias profesionales realizadas. Por ello, esa vida dedicada sirviendo en la Benemérita condicionará, en muchas ocasiones, las opiniones a la hora de responder las preguntas planteadas en los cuestionarios.

Aquí se incluye todo el personal del Cuerpo que no esté en los grupos mencionados anteriormente, es decir, efectivos de cualquiera de los dos sexos, sin distinción de Escala y/o destinos que ocupen.

Para concluir, y habiéndose finalizado las generalidades que diferencian estos grupos seleccionados para la encuesta realizada, se pasa a reflejar las consideraciones de interés que se derivan de las respuestas de los cuestionarios.

3. ANÁLISIS

Se analiza a continuación los resultados obtenidos de las opiniones que han aportado las personas que han efectuado el cuestionario planteado. Para facilitar la lectura y comprensión del texto, se van a establecer, en cada uno de los apartados, los datos obtenidos en relación a los cuatro grupos reflejados. De los mismos, se destacan las conclusiones principales que se derivan de la presente investigación.

3.1. SEXO

Se va a reflejar, de forma individualizada por grupo, el porcentaje y número de personas que han contestado el cuestionario para conocer, estadísticamente, el total de respuestas.

Del total de alumnado del Colegio de Guardias Jóvenes en el curso 2019-20 (175, de los cuales 45 son mujeres) han respondido 134 personas (es decir, ha contestado un 76,57%) con los porcentajes que se indican en la siguiente tabla (un total de 97 hombres y 37 mujeres).

En relación al alumnado de la Academia de Baeza en el mismo curso académico (el total es de 2.038 personas, de los cuales 332 son mujeres), han respondido 455 personas (301 hombres y 154 mujeres). Del total de respuestas, el 34% han sido realizadas por mujeres o, lo que es lo mismo, el 66% por hombres.

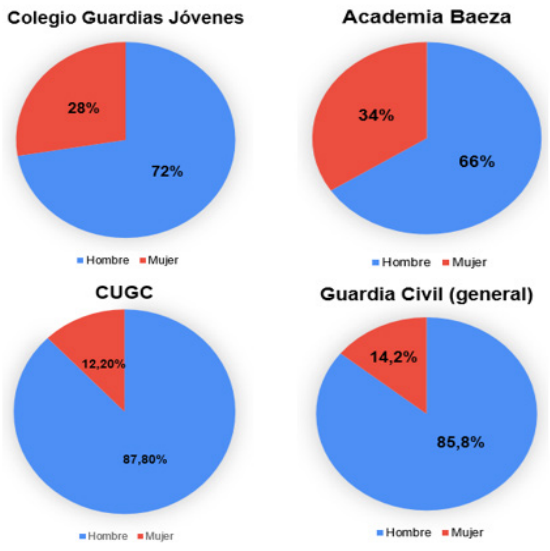
Haciéndose referencia al Centro Universitario de la Guardia Civil, se ha podido obtener respuesta de 295 personas que cursan sus estudios en dicho centro de formación. De las mismas, un 87,7% han sido por parte del sexo masculino y, un 12,2% por el femenino.

Conforme a los datos que se derivan del cuestionario difundido a los guardias civiles que componen la Institución, donde se ha excluido a los alumnos que se encuentran en las Academias anteriormente citadas, se ha obtenido un total de 2.160 respuestas. Siendo un 14,2% de ellas realizadas por mujeres.

	TOTAL EFECTIVOS		TOTAL RESPUESTAS		% RESPUESTAS DEL GRUPO	
	H	M	H	M	H	M
Colegio de Guardias Jóvenes	130	45	97	37	74,62	82,22
Academia de Baeza	1.706	332	301	154	17,64	46,39
CUGC	328	36	259	36	78,96	100
Guardia Civil	70.382	5.397	1.853	307	2,63	5,69

Tabla 1: Personal que ha participado en la encuesta.

Por último, se puede ver en el gráfico cómo es en la Academia de Baeza donde hay una mayor representación de mujeres en comparación con los demás grupos. De forma porcentual, es en el CUGC donde ha habido una mayor representación de mujeres a nivel grupal. Al igual que se ha citado, es en los centros docentes donde ha sido más asequible llegar a todo el alumnado y, por ello, ha habido un mayor porcentaje de respuestas en relación al total de referencia.



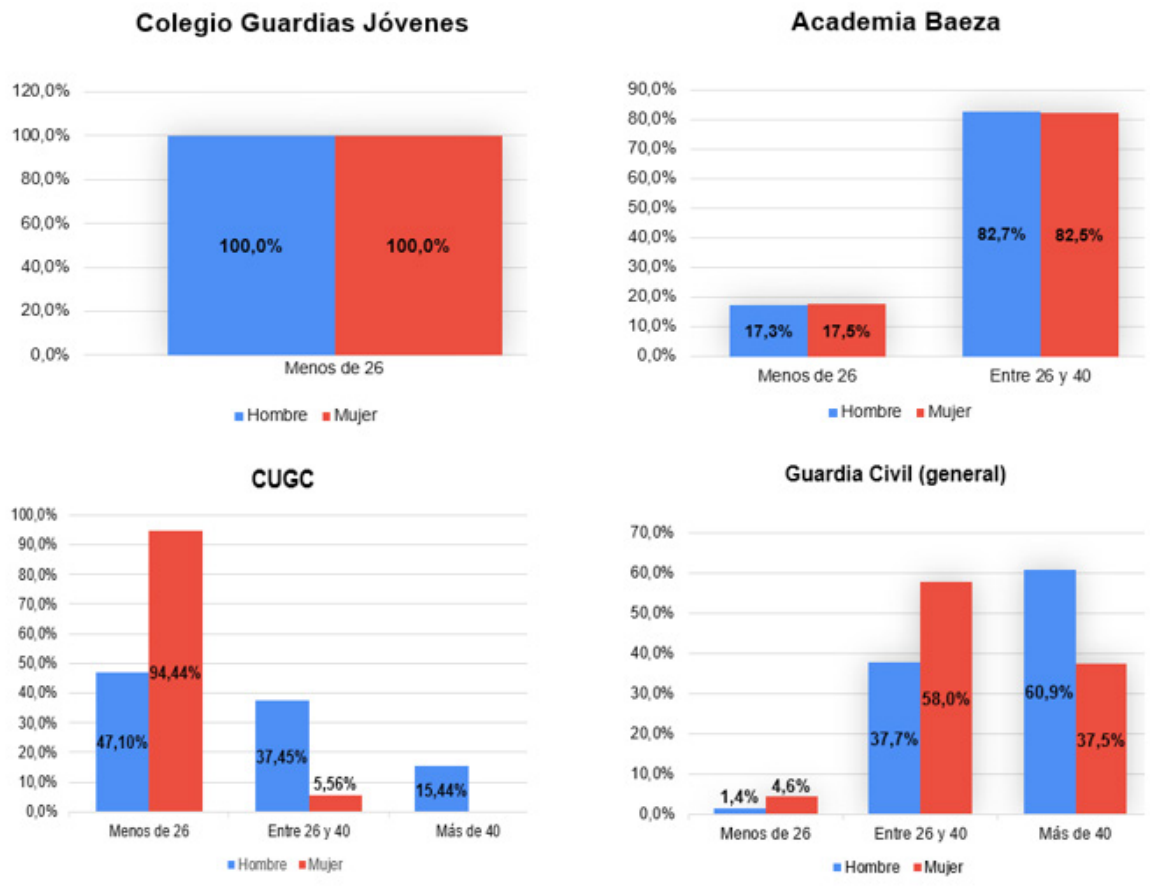
Gráficos 1: Sexo de la muestra.

3.2. EDAD

La edad es otro de los factores que influyen en las opiniones manifestadas por el personal encuestado. Las experiencias vividas, así como las personas que nos rodean, provocan que, con el paso del tiempo, se construyan ciertas ideas que permiten, como en este caso, dar respuesta a las cuestiones que se plantean. Por ello, la diferencia de edad es un aspecto determinante a tener en cuenta y que, como se verá más adelante, influye en las consideraciones reflejadas.

El grupo que muestra menor edad, debido a los requisitos de ingreso que presenta su Centro de Formación, es el Colegio de Guardias Jóvenes. Todos ellos tienen una edad inferior a la establecida en el cuestionario (menos de 26). Asimismo, y en relación a la Academia de Baeza, el alumnado que ha respondido las preguntas solo se presenta en dos de los rangos de edad inferiores (en el Anexo I, en su pregunta 2, se establecen los tres tramos reflejados).

Por otro lado, y en relación al CUGC y al grupo de Guardia Civil en general, hay mayor diversidad de edades. Del total de respuestas, y en relación a cada uno de los tramos de edad, se refleja en la siguiente imagen la distribución de porcentajes por grupo y por sexo que se ha obtenido.



Gráficos 2: Tramos de edad.

El número concreto de efectivos que han respondido en función de la edad y sexo es el que se detalla en las siguientes tablas[6].

Academia de Baeza			
	Hombre	Mujer	Total general
Menos de 26	52	27	79
Entre 26 y 40	249	127	376
Total genera	301	154	455

CUGC			
	Hombre	Mujer	Total general
Menos de 26	122	34	156
Entre 26 y 40	97	2	99
Más de 40	40	0	40
Total general	259	36	295

Guardia Civil			
	Hombre	Mujer	Total general
Menos de 26	26	14	40
Entre 26 y 40	698	178	876
Más de 40	1129	115	1244
Total general	1853	307	2160

Tabla 2: Efectivos que han participado en la encuesta.

3.3. FUENTE DE ORIGEN DE LA INFORMACIÓN

Seguramente, no todos los efectivos de este Cuerpo han tenido la misma información o experiencia a la hora de planear la posibilidad de querer ejercer este tipo de profesión. De las diferentes opciones que se plantean, a la hora de indicar cuál fue principalmente la fuente de origen de información para querer acceder al Cuerpo, se obtienen datos bastantes significativos entre los grupos mencionados.

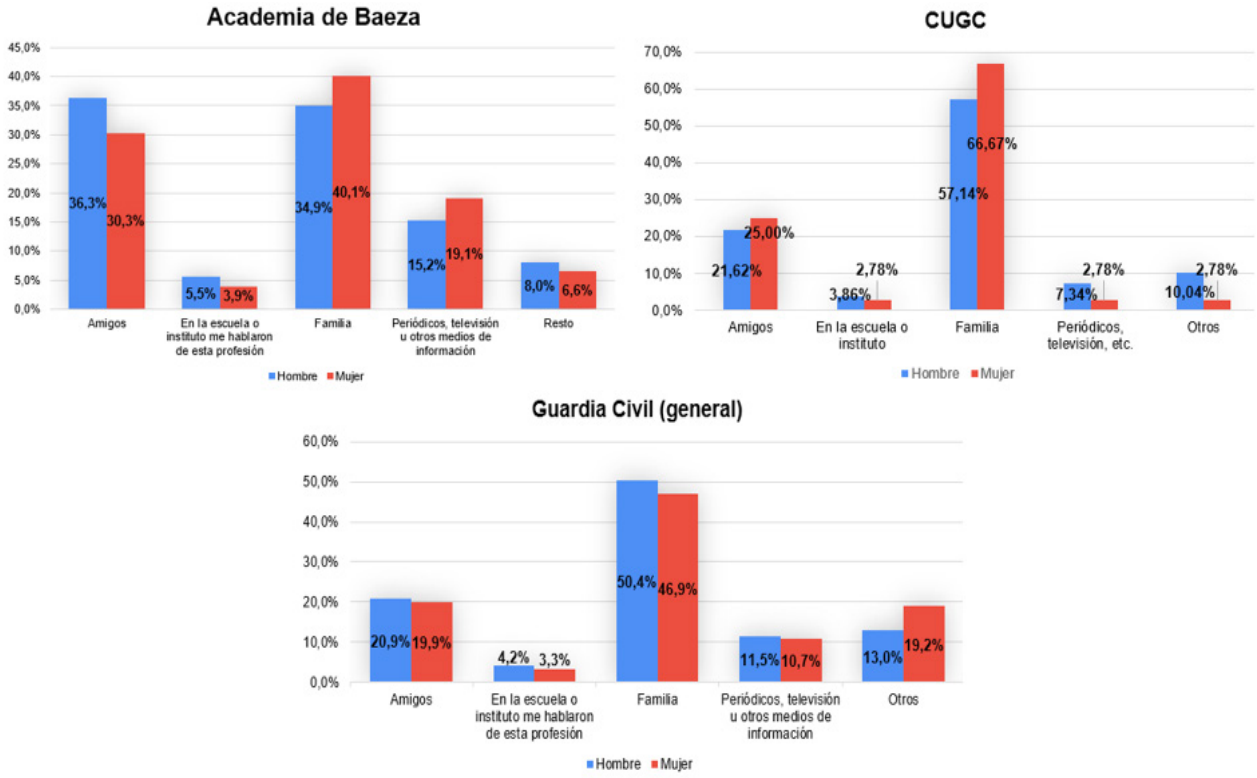
Con respecto al Colegio de Guardias Jóvenes, el 100% de las respuestas indican que el origen es la familia. Si se hace referencia a uno de los requisitos que se establecen para el ingreso a este Centro [ser hijo/a del personal del Cuerpo en cualquier situación administrativa (activo, reserva o retiro) o miembro de la Asociación Pro-Huérfanos de la Guardia Civil], tiene su lógica.

En relación a los otros tres grupos, se puede ver en la siguiente imagen los porcentajes que han alcanzado cada una de las opciones planteadas. Las más elegidas son la “familia” y “amigos”. Dentro de la multitud de afirmaciones que se pueden hacer con respecto a estos datos, cabe destacar:

- El mayor porcentaje de personas que destacan como fuente de origen la familia, se sitúa en el CUGC (58,31%).
- Las mujeres subrayan en mayor porcentaje, como fuente de origen, la familia.
- Dentro del grupo de la Guardia Civil, se sitúa el mayor porcentaje en cuanto al establecimiento de otras fuentes de origen (que se repiten, en menor proporción, en el resto de los grupos): vocación, interés personal, ejército, servicio al ciudadano, etc.

6 No se establece el número referente al Colegio de Guardias Jóvenes ya que el total del alumnado está comprendido en el primero de los tramos de edad (menos de 26 años).

- Aunque se encuentra en un porcentaje bajo, no hay que olvidar mencionar los medios de información, fuente de origen elegida por parte de los efectivos.



Gráficos 3: Origen de la información.

3.4. USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Uno de los aspectos más importantes dentro de una organización es saber cómo darse a conocer entre la ciudadanía. La publicidad de los mismos tiene un papel esencial a la hora de diferenciarse de otro tipo de trabajos o incluso para "venderse" a aquellas personas que dudan entre querer ingresar en las FAS o en alguno de los Cuerpos que componen las FCSE. Por ello, los medios de comunicación, aun no siendo uno de los aspectos más destacados en el anterior subapartado, siguen jugando un papel relevante dentro de la sociedad a la hora de darse a conocer y captar a nuevo personal.

En este punto se ha querido conocer quién considera que hace un mejor uso de los medios entre las FAS, Policía Nacional y Guardia Civil.

Según se expresa en la siguiente tabla, se considera que la Policía Nacional realiza una mejor actividad en cuanto a comunicación se refiere. Sí es cierto que, si se analiza grupo a grupo, el alumnado del Colegio de Guardias Jóvenes favorece en este aspecto a la Guardia Civil. Se puede considerar *a priori* que este resultado viene condicionado por la influencia del Cuerpo, así como la nula experiencia profesional. Por el contrario, se tienen los datos aportados por el colectivo de la Guardia Civil en general. Se puede considerar dos cosas: o que se es muy crítico con el propio Cuerpo o que hay que tomarse estos resultados en serio y la Institución debe aprender del papel comunicativo de las FAS y Policía Nacional en todo aquello referente a la difusión de información/publicidad.

	Colegio Guardias Jóvenes	Academia Baeza	CUGC	Guardia Civil (general)
Fuerzas Armadas	12,69%	21,98%	28,14%	33,10%
Guardia Civil	49,25%	39,56%	19,66%	14,17%
Policía Nacional	38,06%	38,46%	52,20%	52,73%

Tabla 3: Mejor uso de los medios de comunicación.

Profundizando en los resultados obtenidos, y analizándolos en relación al sexo, se considera que:

- Exceptuando en el Colegio de Guardias Jóvenes, los hombres consideran que la Policía Nacional realiza una mejor labor comunicativa que las FAS y Guardia Civil. Los resultados se acentúan aún más en el CUGC y en el grupo de la Guardia Civil, donde los porcentajes superan el 50% de los resultados obtenidos.
- Por otro lado, y en relación al personal femenino, estas destacan como primera opción al Cuerpo de la Guardia Civil, únicamente en el Colegio de Guardias Jóvenes y en la Academia de Baeza.

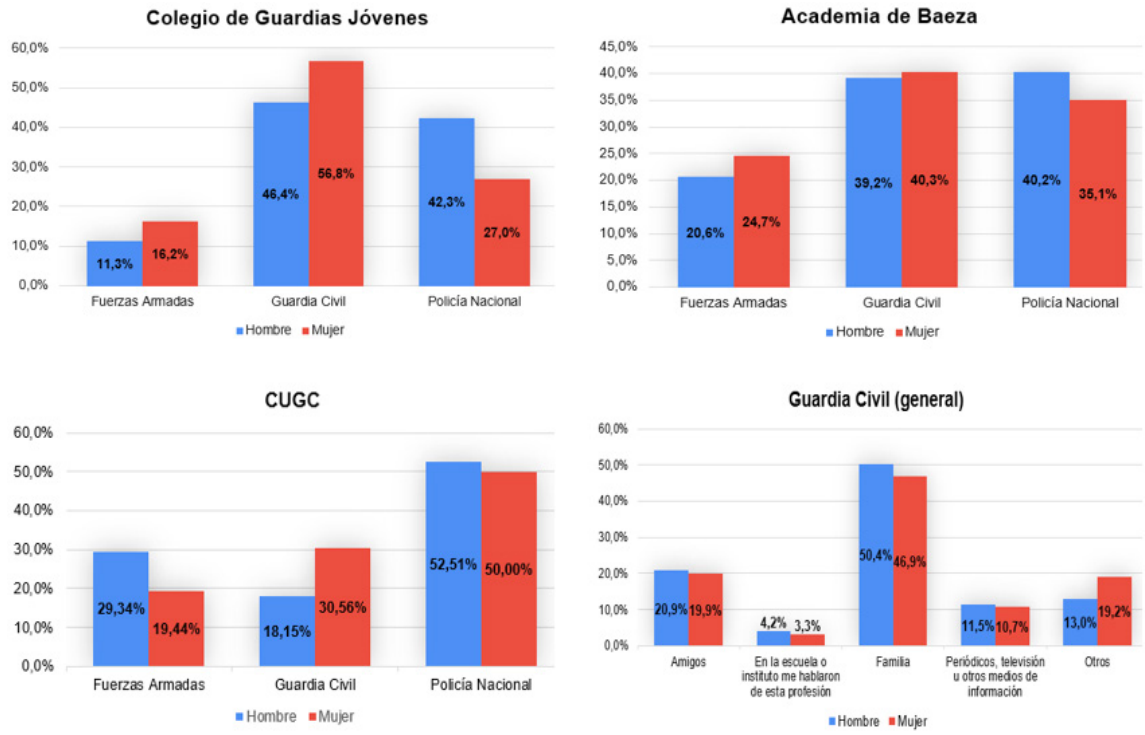


Tabla 4: Mejor uso de los medios de comunicación.

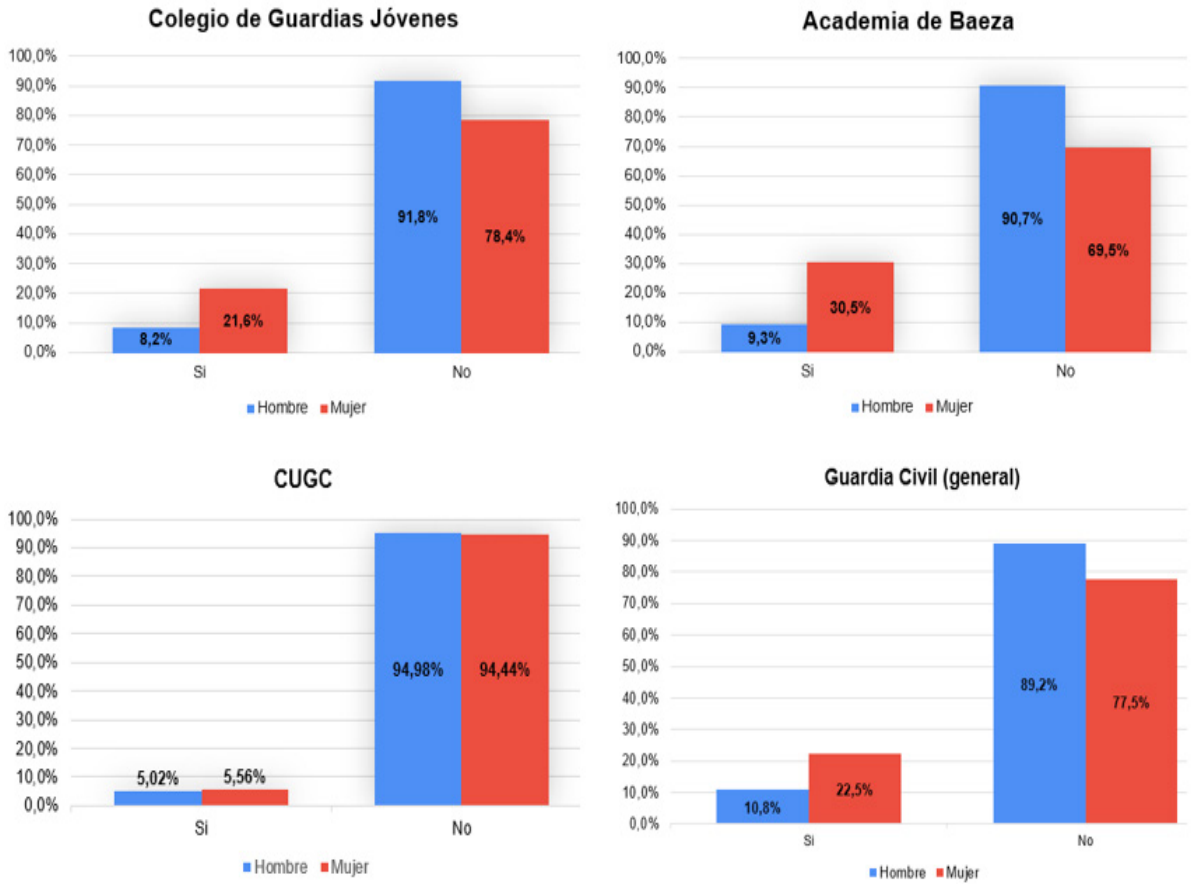
3.5. SISTEMA DE CUOTAS

El sistema de cuotas es una de las medidas que se ha implantado en el seno de algunos colectivos con el fin de igualar, o aproximar, el número de efectivos de ambos sexos.

Las diferencias entre el número de hombres y mujeres en este tipo de profesiones, o en puestos de responsabilidad, etc., desencadenó una infinidad de debates donde la principal pregunta que se planteaba era: ¿deben las mujeres acceder al empleo o a puestos de responsabilidad y decisión por sus méritos o por cuotas? Debido a esto último, se ha considerado integrar esta pregunta en el total de las planteadas.

Conforme a los resultados obtenidos, cabe destacar dos principales:

- La mayoría de las personas que han realizado esta encuesta no está de acuerdo con la implementación de un sistema de cuotas (87,8%).
- El personal femenino que si estaría a favor se encuentra en un mayor porcentaje que el masculino[7].



Gráficos 4: Sistema de cuotas.

Por otro lado, hay que hacer en este punto una consideración de interés sobre los datos obtenidos en el grupo de Guardia Civil y en relación a los años del encuestado/a. Los porcentajes diferenciados por tramos de edad son relativamente iguales entre ellos, en cuanto a la respuesta. No obstante, hay que destacar que cuanto mayor es la de edad del grupo menor es el porcentaje que apoya la no implementación de un sistema de cuotas. Dentro del tramo de edad superior a los 40, las mujeres apoyan esta medida en un 30,4% (muy superior a la media del resto). Aquellos que más rechazan este sistema, en relación a su porcentaje, son los hombres de menos de 26 años.

7 Del total de respuestas en función del sexo, el 23,59% de las mujeres afirman que estarían de acuerdo con esta medida, frente al 9,92% de los hombres.

	Hombre	Mujer	Total general
Si	**3,8%**	**14,3%**	**7,5%**
Menos de 26	3,8%	14,3%	7,5%
No	**96,2%**	**85,7%**	**92,5%**
Menos de 26	96,2%	85,7%	92,5%
Total general	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

	Hombre	Mujer	Total general
Si	**6,3%**	**18,0%**	**8,7%**
Entre 26 y 40	6,3%	18,0%	8,7%
No	**93,7%**	**82,0%**	**91,3%**
Entre 26 y 40	93,7%	82,0%	91,3%
Total general	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

	Hombre	Mujer	Total general
Si	**13,7%**	**30,4%**	**15,3%**
Más de 40	13,7%	30,4%	15,3%
No	**86,3%**	**69,6%**	**84,7%**
Más de 40	86,3%	69,6%	84,7%
Total general	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Tabla 5: Porcentaje del grupo de Guardia Civil.

3.6. ESTEREOTIPOS

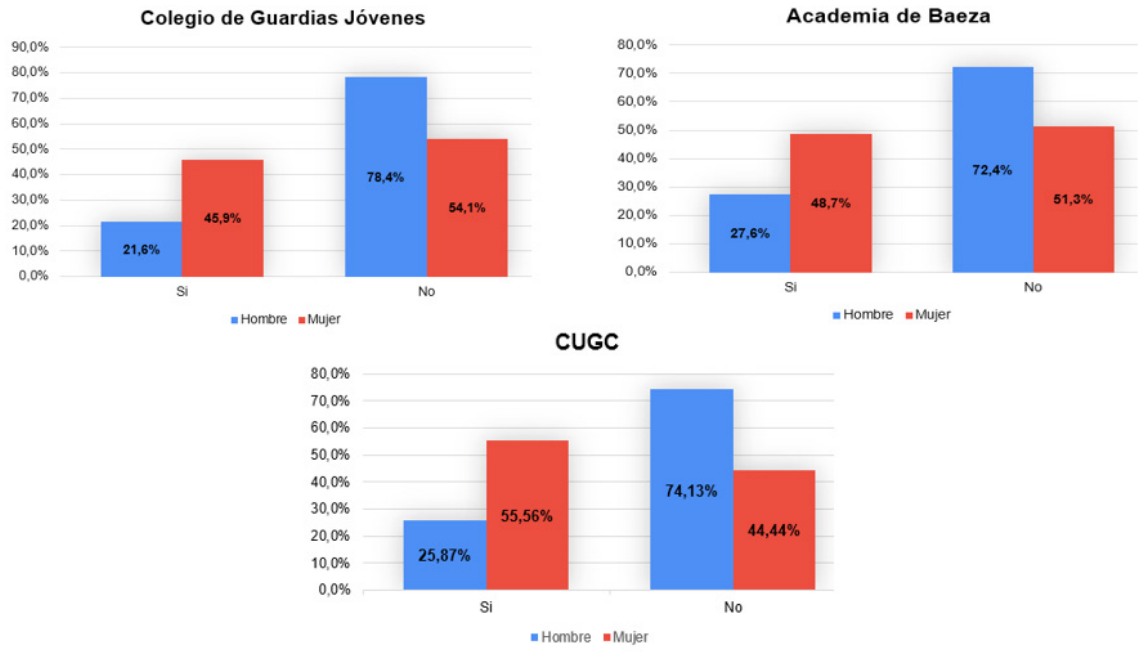
Los estereotipos, esa percepción que se tiene sobre una persona o grupo de personas, han estado presentes en numerosos momentos de la historia. Uno de los más característicos que había, hasta no hace mucho, era el considerar que el trabajo en las FAS y FCSE era solo para "hombres".

Pese a que se pueda pensar que estos conceptos están definidos en el tiempo, el paso de los años hace que cambien. Es interesante conocer la opinión en relación a si actualmente los roles siguen estando tan marcados, como en épocas anteriores, e influyen en la mujer a la hora de elegir una profesión. Esto último condiciona mucho las decisiones a tomar en la elección de la trayectoria profesional[8].

Haciendo referencia a la posibilidad de acceso por parte de las mujeres a este tipo de trabajos, se ha preguntado si creen que siguen influyendo este tipo de roles. A su vez, al grupo de Guardia Civil se le ha preguntado por los motivos de ello, para obtener una idea más detallada de las posibles causas.

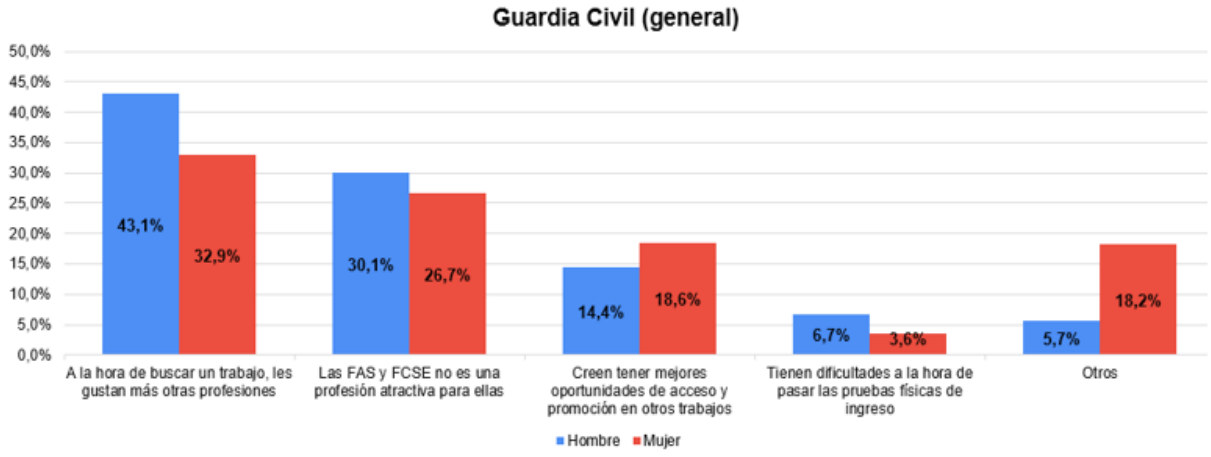
A priori, se podría afirmar que los mismos están desapareciendo y ya no están tan acentuados. Pese a ello, y si se entra en detalle a conocer qué piensan hombres y mujeres por separado, se aprecian diferencias. El sexo masculino considera, alrededor de un 25% más que el femenino, que no siguen influyendo. Al igual que en el apartado anterior, cuanta mayor edad tiene el encuestado, más se piensa que sí siguen influyendo. Esto último puede relacionarse con que las personas de mayor edad, y conociéndose que los roles estaban más acentuados años atrás, pueden haber estado más influenciadas por la opinión de la sociedad.

8 Si hacemos referencia a su vez a los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), *"las mujeres representan un porcentaje muy elevado de la fuerza laboral en determinados sectores como sanidad, educación o comercio al por menor (…)"* (INE, 2019, párr. 3). *A priori*, estas serían las profesiones preferidas por ellas actualmente. Por el contrario, y conforme a los datos aportados por el INE, las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en Unidades militares/policiales.



Gráficos 5: Influencia de los estereotipos en la actualidad.

En relación al motivo principal de no tener mayor porcentaje de efectivos en las FAS y/o FCSE, el personal que ha contestado esta pregunta considera que, a la hora de decantarse por un trabajo u otro, prefieren otras profesiones (41,7%). Muy relacionado con esta respuesta estaría: no ser esta profesión atractiva para ellas (29,6%).



Gráficos 6: Motivos de no querer pertenecer a las FAS y/o FCSE.

Dentro de las diferentes consideraciones que se enmarcan en la opción de “otros”, se hace referencia a motivos como: tardía incorporación de la mujer, conciliación familiar y, nuevamente, a que es una profesión que no le da preferencia por gustarle otras en mayor grado. Estas opciones, aunque se reflejan en un porcentaje reducido, son igual de válidas a la hora de analizar las causas de los mínimos porcentajes de mujeres.

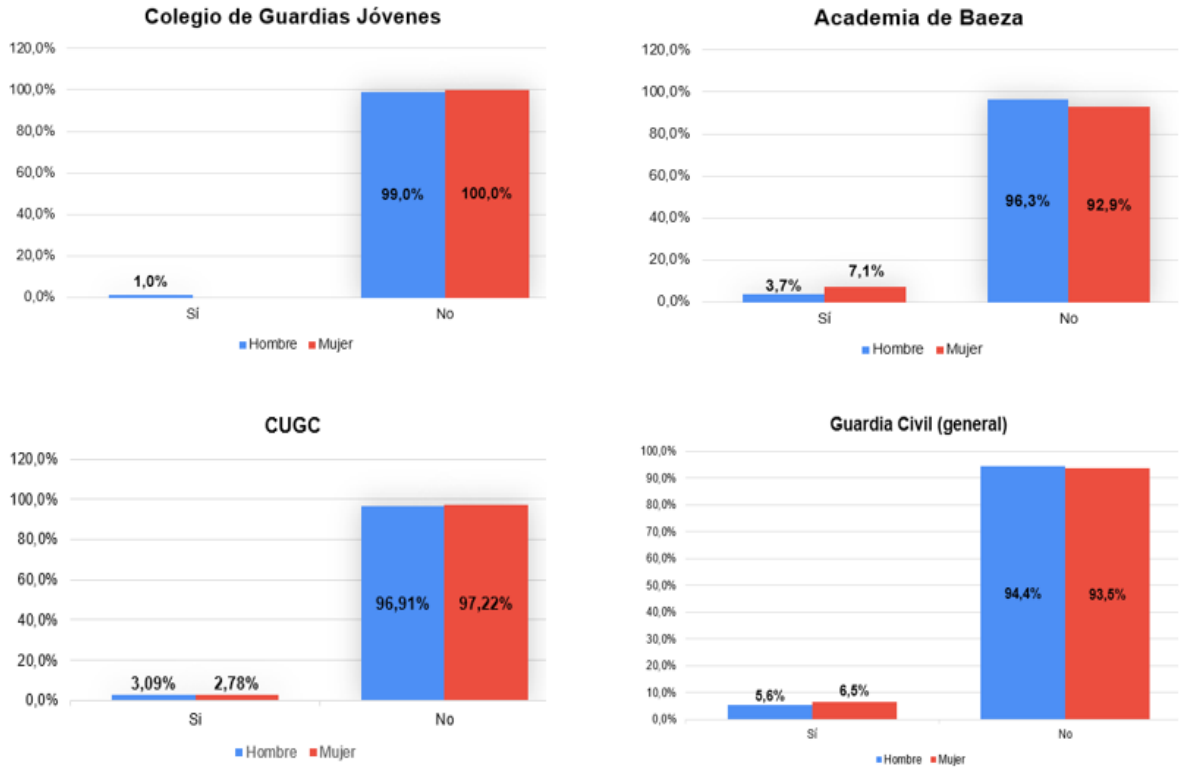
3.7. PRUEBAS FÍSICAS

Las pruebas físicas son uno de los asuntos más comentados desde la integración de la mujer en la Guardia Civil. En palabras de Gonzalo Jar Couselo, *"existe unanimidad a la hora de atribuir la causa de ese desajuste a la regulación de las pruebas físicas que se hace en la oposición, ya que, aun siendo distintas de las de los hombres, tiene un efecto discriminador que perjudica claramente a las mujeres; (…) la dureza de las pruebas queda de manifiesto cuando se contemplan los porcentajes de eliminados en las mismas para las promociones 96 y 97 (…)"* (Jar Couselo, 1992, p. 230). En las pruebas de acceso a las promociones mencionadas, fueron eliminados alrededor del 5% de hombres y casi un 60% de mujeres en las pruebas físicas.

Desde entonces, se ha cuestionado en alguna ocasión que las pruebas físicas no eran acordes con las diferencias físicas existentes entre ambos sexos. En palabras de Cristina Moreno y Silvia Gil, *"las pruebas físicas han constituido siempre la espada de Damocles de las mujeres interesadas en ingresar en la Guardia Civil"* (Gil Cerdá y Moreno Martínez, 2018, p. 55).

Por todo lo expuesto, se ha preguntado si se considera que los mínimos establecidos son excesivos para las aspirantes que optan a una de las plazas ofertadas.

Según se expresa en los gráficos posteriores, prácticamente todas las personas han contestado lo mismo (94,9%), es decir, consideran que no son excesivas las puntuaciones mínimas de las pruebas físicas que se establecen para el ingreso.



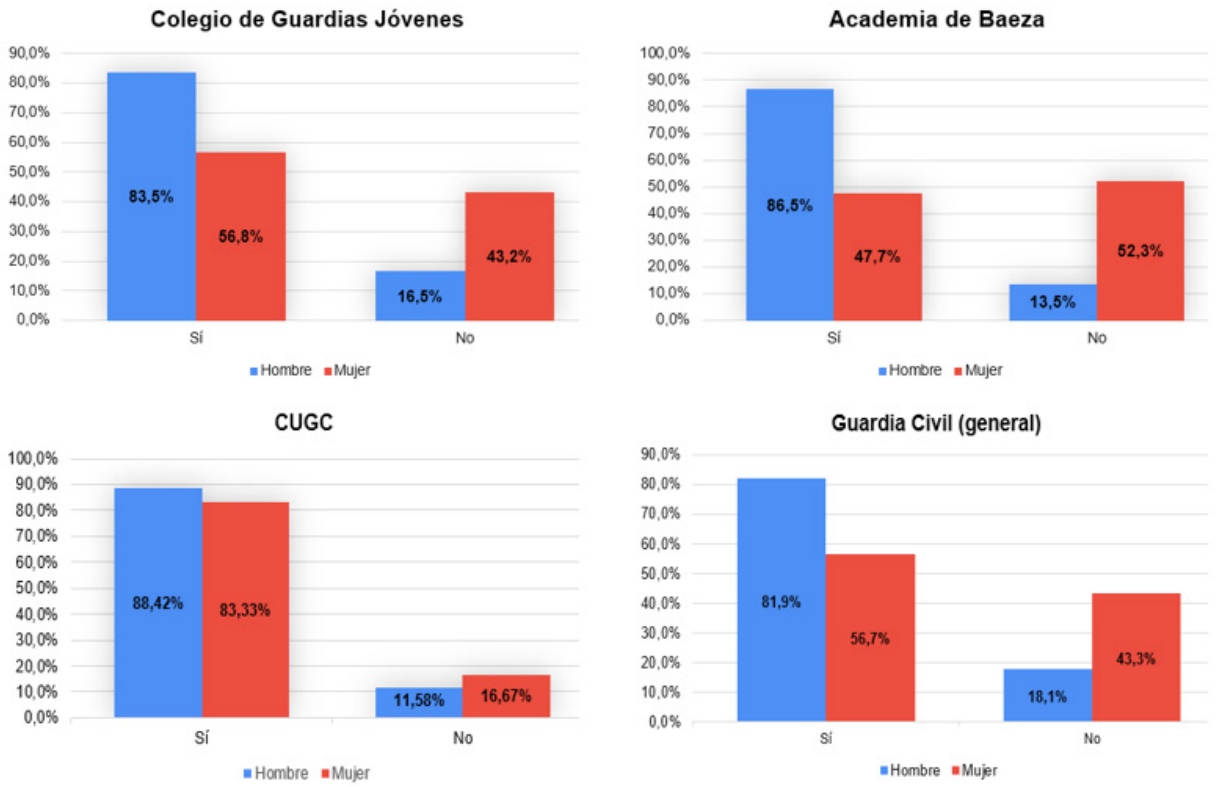
Gráficos 7: Puntuaciones mínimas excesivas (mujeres).

3.8. PRUEBAS FÍSICAS REFERENTES A LA REALIZACIÓN DE CURSOS

A la hora de realizar cursos dentro del Cuerpo (UEI, ADE, GRS, etc.), se ha preguntado si deberían ser las puntuaciones mínimas de las pruebas físicas, que dan acceso al curso, iguales para hombres y mujeres. Al igual que en el apartado anterior, las puntuaciones definidas para las pruebas establecidas, en determinados cursos de la Guardia Civil, se diferencian por el sexo. Esto último diferencia a este Cuerpo de la Policía Nacional donde en cursos con similares cometidos se establecen pruebas y puntuaciones idénticas.

Al objeto de conocer el parecer de las personas que han desarrollado el cuestionario, se les ha preguntado si, en este tipo de cursos, donde hombre y mujer realizaran cometidos similares, deberían ser las marcas mínimas de las pruebas físicas idénticas para ambos sexos. Se considera por parte del autor del texto que, siendo similares las funciones, al menos, el mínimo debería ser común para ambos (independientemente de que luego se establezcan baremos/puntuaciones diferenciados por sexo a la hora de obtener una nota que les clasifique en el caso de que sea necesaria una calificación final).

A simple vista, se puede afirmar que predomina el porcentaje de personas que estarían de acuerdo en el establecimiento de unas marcas comunes en este tipo de cursos (78,41%). Asimismo, se puede ver como el porcentaje del sexo masculino que considera esto (83,18%), es muy superior al de mujeres (alrededor de un 25% más).



Gráficos 8: Puntuaciones mínimas comunes.

3.9. LO QUE MÁS GUSTA DE LA GUARDIA CIVIL

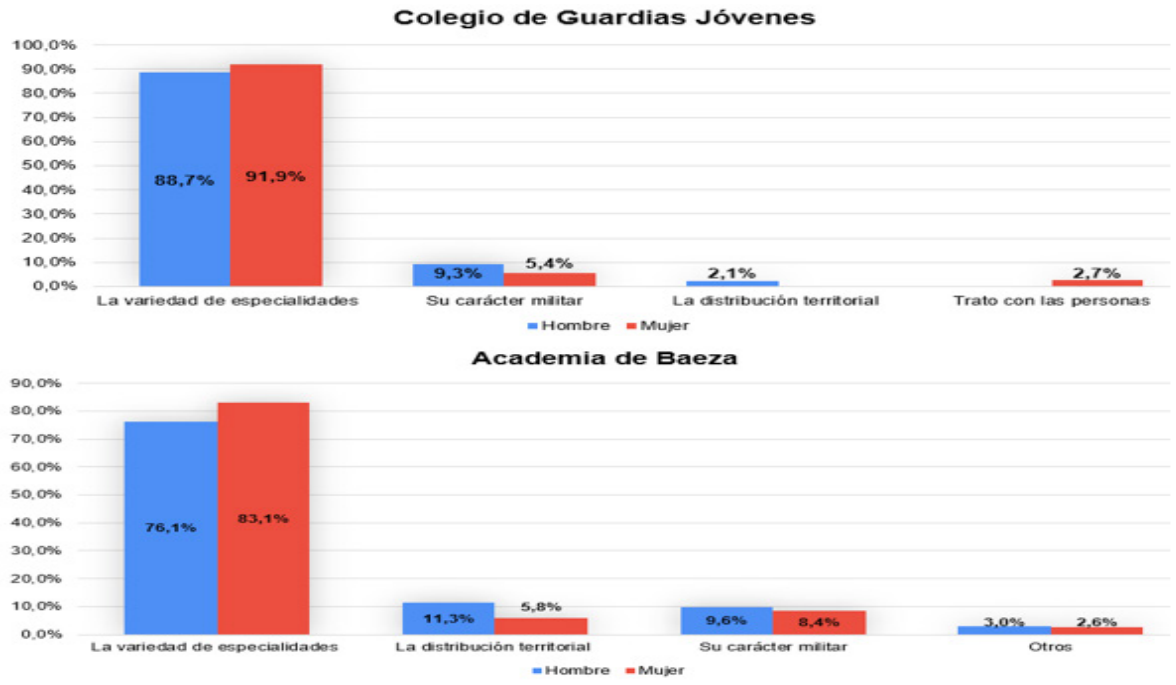
Dentro de la gran variedad de aspectos que se pueden valorar en esta Institución, es interesante para la misma el conocer qué prefieren, dentro de las opciones planteadas, los/as guardias civiles que están prestando servicio en el mismo, así como su alumnado. Esto ayuda a entender en muchas ocasiones, o a reforzar, porqué el personal decide formar parte de esta Institución.

Las conclusiones que se obtiene de los datos analizados son los siguientes:

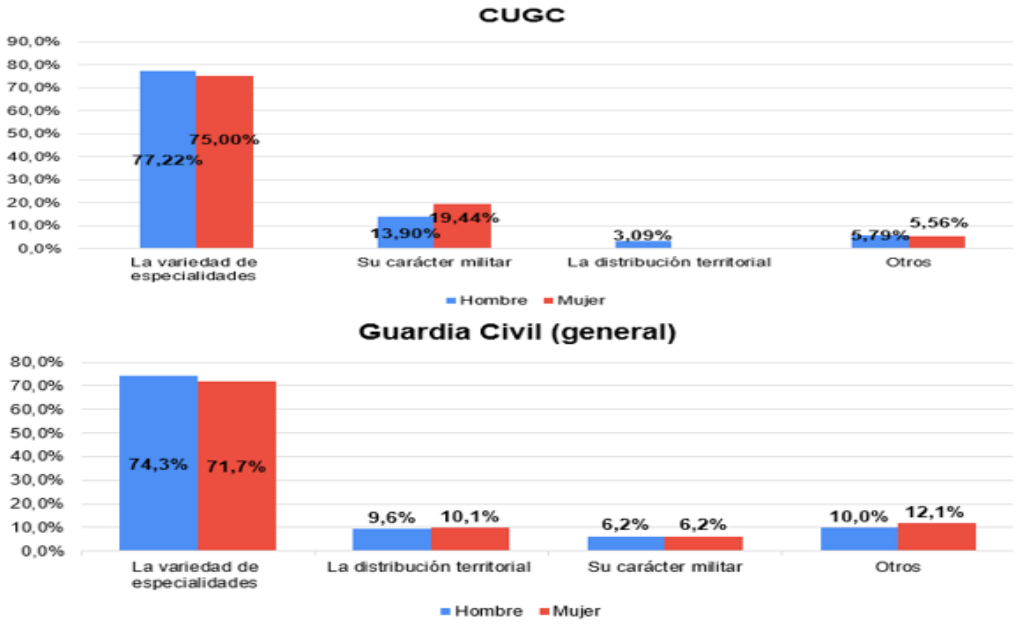
- El hecho de que la Guardia Civil tenga un gran abanico de posibilidades a la hora de elegir un destino es una característica que la gran parte del personal encuestado destaca (75,55%) y, a su vez, les gusta sobre el resto de vicisitudes o características presentes en el Cuerpo.

- En el grupo de Guardia Civil hay que reflejar otros de los motivos señalados que, al igual que el resto, juegan un papel fundamental al ser, posiblemente, una de las motivaciones por las que elegir este Cuerpo a la hora de desempeñar un trabajo. Entre las mismas se encuentran: el servicio directo con el ciudadano, los valores que infunde, los hechos acaecidos en su historia, etc.

- Aun siendo varias respuestas, hay unos patrones que coinciden en todos los grupos: variedad de especialidades y carácter militar.



Gráficos 9: Lo que más gusta (1).



Gráficos 10: Lo que más gusta (2).

3.10. ASPECTOS DIFERENCIADORES CON LA POLICÍA NACIONAL

Unas de las cuestiones planteadas es conocer las causas por las que hay más porcentaje de mujeres en la Policía Nacional que en la Guardia Civil. La proporción de mujeres en el Cuerpo es la mitad que en la Policía. Conocer estas opiniones puede orientar la estrategia de Recursos Humanos en lo referente a un aumento de la captación de nuevo personal interesado en el ingreso al Cuerpo.

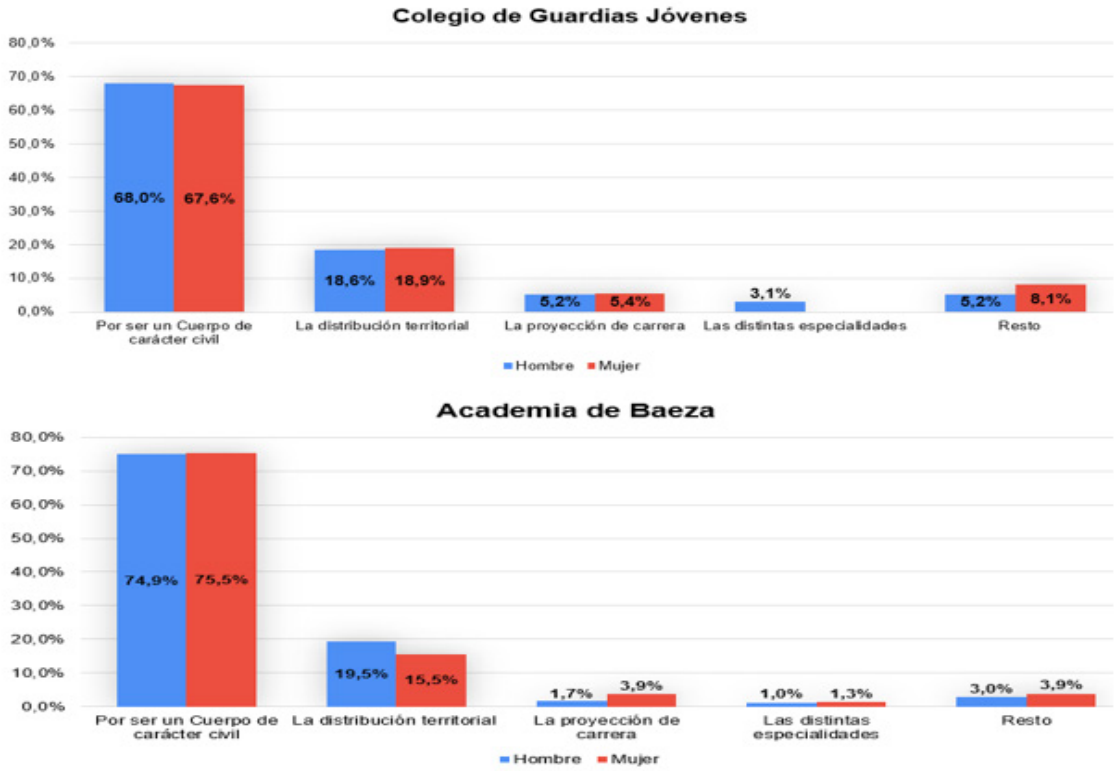
De los datos resultantes se defiende la idea de que hay más mujeres en la Policía Nacional por ser un Cuerpo de carácter civil. El porcentaje de mujeres que hay en las FAS (12,7%), de carácter militar como se conoce, es muy similar a las presentes en la Policía Nacional. Cuesta creer que sea por ese carácter civil la raíz de no querer pertenecer a la Guardia Civil.

La segunda opción más elegida (38,46%), de forma general, ha sido la distribución territorial. Conforme a lo establecido en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *"corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine"*. Actualmente, la mayor parte de la población se concentra en las ciudades, zona donde la Policía Nacional desarrolla sus cometidos. Esto último le diferencia de la Guardia Civil, ya que el Cuerpo de la Benemérita está desplegado por todo el territorio nacional.

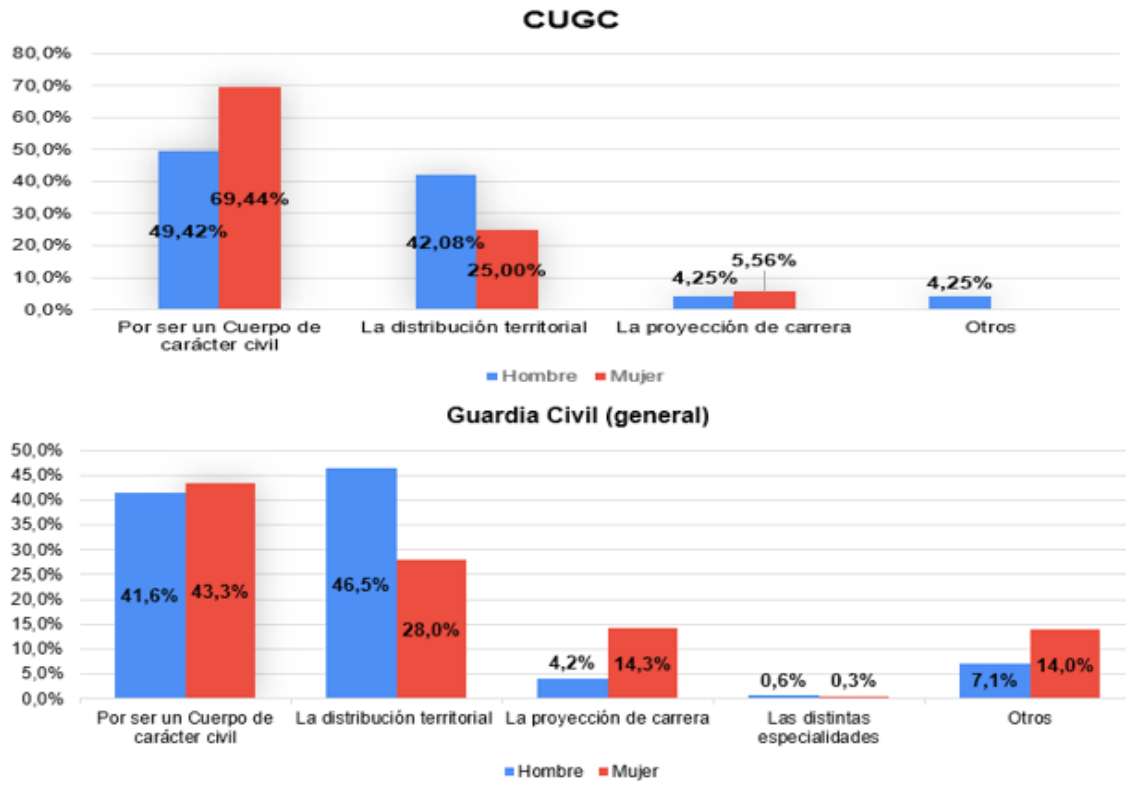
Para finalizar este punto, hay que reflejar aquellas consideraciones que se han aportado y que, a su vez, son diferentes a las opciones planteadas. Aun siendo comunes en los cuatros grupos, hay que destacar que el mayor volumen de ellas, en porcentaje, se encuentra en el grupo de la Guardia Civil. Las principales opiniones, que han intentado justificar el problema en cuestión, hacen referencia a:

- Mejor publicidad por parte de la Policía Nacional y mayor conocimiento sobre su Institución.

- Mayor conocimiento de la Policía, al verla diariamente en los principales núcleos urbanos donde reside la mayor parte de la población.
- La incorporación de la mujer a este Cuerpo civil fue anterior.



Gráficos 11: Aspectos diferenciadores con la Policía Nacional (1).

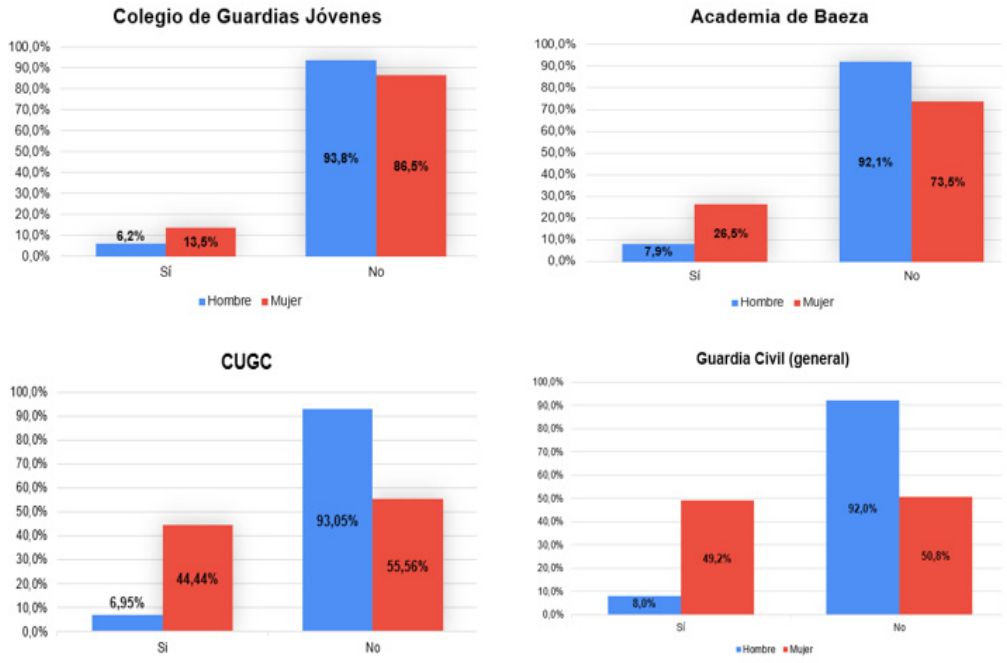


Gráficos 12: Aspectos diferenciadores con la Policía Nacional (2).

3.11. DISCRIMINACIÓN

Se ha planteado la posibilidad de la existencia de una posible discriminación hacia el sexo femenino en el seno del Cuerpo. En base a los resultados obtenidos se considera que:

- De forma general, el personal masculino afirma que no existe tal discriminación (92,19%).
- Con respecto al personal femenino, tanto en el Colegio de Guardias Jóvenes como en la Academia de Baeza, sobrepasan el 75% en afirmar que no existe discriminación. En los otros dos grupos, se reparten de forma proporcional las opiniones. Es decir, las mujeres consideran que sí existe algún tipo de discriminación en un 50% aproximadamente (dato bastante significativo y a tener en cuenta).
- A diferencia de otras preguntas donde hay diferencias relevantes en relación a la edad, en esta cuestión no existen.



Gráficos 13: Existencia de una posible discriminación.

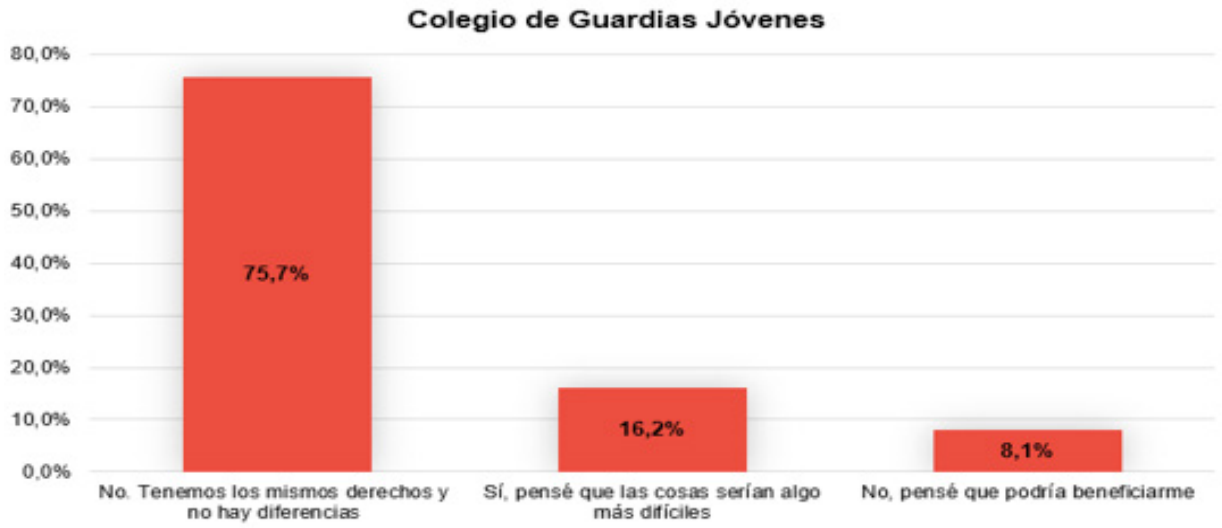
3.12. OPINIÓN EXCLUSIVA DE LAS MUJERES

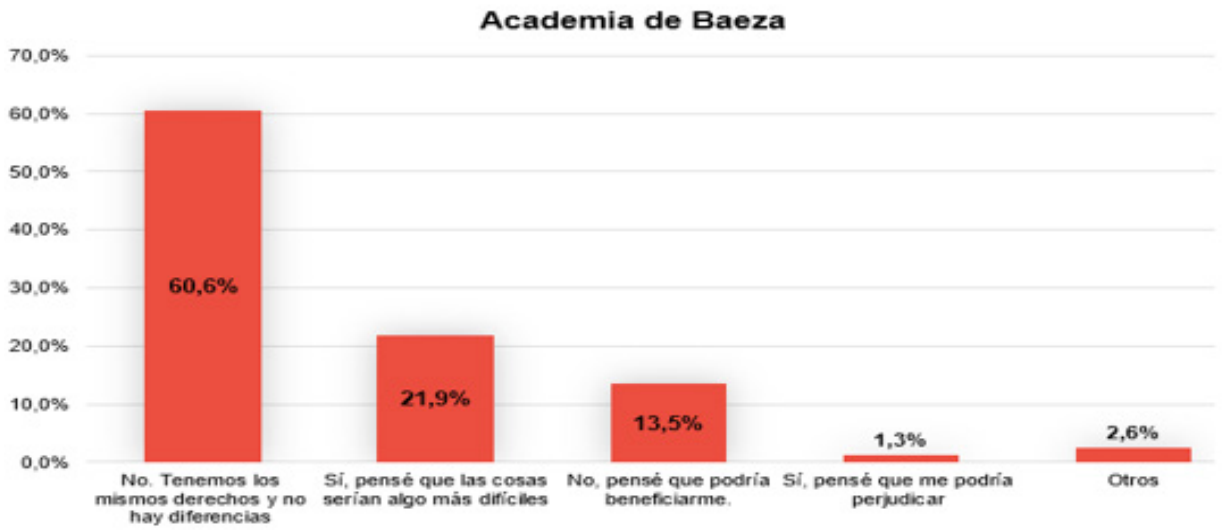
En este punto, al personal femenino se le preguntó que si a la hora de presentarse a la convocatoria de acceso a la GC pensaban que el hecho de ser mujer sería un hándicap para desarrollar esta profesión.

Las opciones más elegidas se han repartido entre: “No. Tenemos los mismos derechos y no hay diferencia” y, “Sí, pensé que las cosas serían algo más difíciles”. Sin entrar en detalle en que grupos han elegido en mayor porcentaje o no estas cuestiones (ya que se reflejan en los gráficos), hay que analizar el porqué de ello.

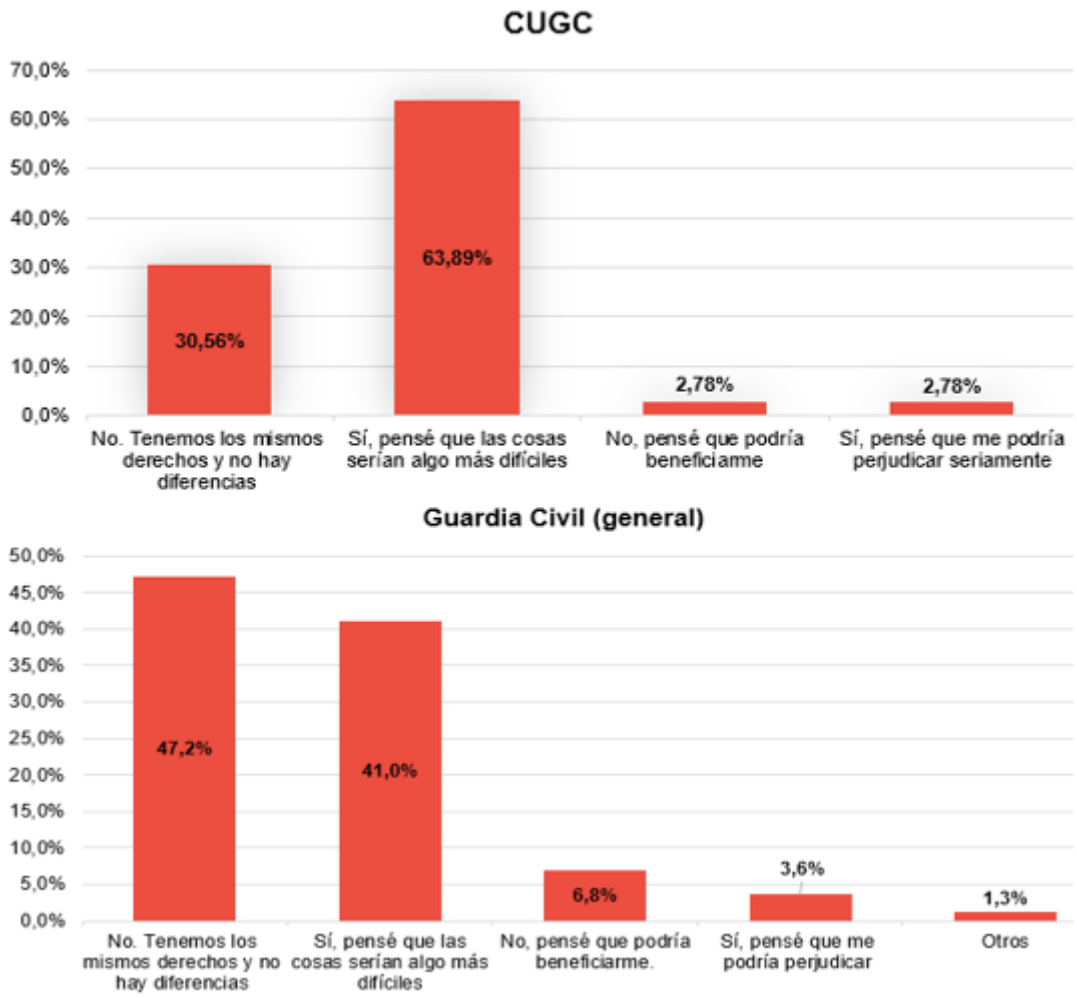
Una gran parte de ellas considera indirectamente que hay una igualdad entre hombre y mujer, hecho que es de valorar debido al esfuerzo por parte de los órganos internos en intentar alcanzar una igualdad de oportunidades. Con la característica "indirectamente", se quiere expresar que esa igualdad de oportunidades que se refleja es sinónimo de la opción elegida: tenemos los mismos derechos y no hay diferencia entre sexos.

Por otro lado, hay que valorar los motivos que les hace pensar, a una parte de las mujeres, que las cosas serían más difíciles en la Institución. Estas ideas o prejuicios que tienen sobre la mujer en el Cuerpo son los que se deben ir puliendo, para eliminar cualquier barrera que pueda frenar el hecho de que una mujer quiera formar parte del Cuerpo.





Gráficos 14: Opinión del personal femenino (1).



Gráficos 15: Opinión del personal femenino (2).

4. CONCLUSIONES

Del estudio llevado a cabo, y conforme a los resultados obtenidos de los diferentes cuestionarios, se derivan una serie de consideraciones de interés a tener en cuenta, tanto para la ciudadanía en general como para la propia Guardia Civil.

- Ha habido un número elevado de personas que han decidido colaborar de forma altruista en la investigación llevada a cabo.
- Se ha visto como en el grupo referente al Colegio de Guardias Jóvenes se encuentra el mayor porcentaje de alumnado que ha decidido realizar el cuestionario (76,57%). Aun así, es en la Academia de Baeza donde se encuentra el mayor porcentaje de respuestas de mujeres (34%), en comparación con el sexo masculino. En relación al grupo de Guardia Civil, hay que reflejar la dificultad que se ha tenido al intentar hacer llegar el cuestionario a todos los efectivos del Cuerpo (aun así, y debido a la idiosincrasia del mismo, el 70,95% de las respuestas totales son de este grupo).
- Con respecto a la fuente de origen de información sobre el Cuerpo, se destacan dos opciones: la familia y las amistades. Ambas constituyen la base, en la gran

mayoría de las ocasiones, de que una persona conozca la existencia de la Benemérita, así como las funciones que desarrolla diariamente. Aun no siendo de las más elegidas, hay que destacar también a los medios de información que dan publicidad a esta Institución. Este aspecto debe potenciarse con el objetivo de seguir difundiendo la imagen de la Guardia Civil. Es de vital importancia cuidar hasta el más mínimo detalle ya que, como se destaca más adelante, ello hace que una persona pueda decantarse por servir en un Cuerpo u otro.

- Gran parte de los encuestados (49,90%) considera que el Cuerpo que hace un mejor uso de los medios de información es la Policía Nacional. Aunque como se ha mencionado, y en relación a los resultados obtenidos, los medios de comunicación no son un factor concluyente a la hora de ser la fuente de origen de información para los futuros guardias civiles, la publicidad y visibilidad que aporte una Unidad y/o Cuerpo puede ser influyente en la decisión de las personas. Con lo cual, se debe seguir trabajando para impulsar y mejorar el papel comunicativo de la Benemérita.

- Se ha puesto de manifiesto que, la gran mayoría del personal encuestado (87,80%), afirma que no está de acuerdo con la implantación de medidas que hacen referencia a los sistemas de cuotas. Dentro de aquellos que sí lo estarían (son un mínimo del total y la mujer lo apoya en mayor proporción), se ha evidenciado que la edad es un factor determinante, ya que cuanta más edad más se piensa en la necesidad de las acciones positivas.

- Haciendo referencia a la influencia de los estereotipos en la actualidad, se ha comprobado como alrededor de un 25% más de hombres consideran que no siguen influyendo (alcanzando una cifra aproximada de un 75%).

- Se puede pensar que, para alcanzar una igualdad de oportunidades, es necesario en muchas ocasiones que haya paridad en todos los sentidos, incluyendo el número de efectivos. Pero, lo que habría que conocer es si las mujeres desean, en igual medida que los hombres, formar parte de este tipo de trabajos. Conforme a los datos obtenidos, el 71,29% del personal encuestado considera que la mujer prefiere otro tipo de trabajos o no le es atractiva esta profesión. Esto último debería ser completado con estudios psicológicos o sociológicos, o de cualquier otra naturaleza, y con base científica, en el que se aborden los diversos asuntos tratados.

- En relación a las puntuaciones de las pruebas físicas establecidas para el sexo femenino en las pruebas de ingreso a las diferentes Escalas del Cuerpo, la inmensa mayoría de las respuestas (94,9%) afirman, claramente, que no son excesivas. Por otro lado, y en relación a las marcas mínimas establecidas para acceder a los cursos que se realizan en seno de la Guardia Civil (en especialidades como la UEI, GAR, GRS, servicio de montaña, etc.), una gran parte del personal encuestado (78,41%) estaría de acuerdo en un establecimiento común a ambos sexos. Entrando en detalle, el sexo masculino afirma esto en un 83,18% (un 23,19% más que el sexo femenino). En este último punto, se aprecia cómo el sexo influye en las respuestas que se concluyen.

- Dentro de las diferentes características o circunstancias que rodean a este Cuerpo, hay que señalar que la gran mayoría de los datos indican que lo

que más les gusta a sus efectivos es la gran variedad de especialidades que presenta (75,55%). Al igual que se ha indicado, todas las opciones y/o motivaciones que han llevado a elegir una opción u otra, son igual de importantes debido a que estas hacen que cada efectivo del Cuerpo se sienta comprometido con su servicio. Por ello, se debe seguir conociendo las motivaciones del personal del Cuerpo para continuar manteniendo y mejorando los valores que definen a esta Institución.

- Según se ha indicado en los cuestionarios, el 48,98% de las respuestas afirman que la principal causa de que haya más mujeres en la Policía que en la Guardia Civil se debe a su carácter civil. Es difícil entender esta justificación, ya que el porcentaje de mujeres en las FAS es similar. Es decir, si el carácter militar fuera un problema, probablemente el porcentaje de mujeres en las FAS sería inferior.
- Por otro lado, hay que destacar la presencia de la Policía en los núcleos de mayor concentración de población. Esto anterior, junto a una buena campaña de comunicación, hace que la Policía tenga más visibilidad ante la ciudadanía. Por último, y no menos importante, la temprana incorporación de la mujer a la Policía en el año 1979 (casi una década antes que en la Benemérita), influye considerablemente en el número de efectivos femeninos.
- El 92,19% del personal masculino afirma que no existe discriminación en el Cuerpo hacia el personal femenino, frente al 39,89% de mujeres que sí lo consideran (este sentimiento es mayor en aquellas con más edad). Con lo cual, se debe continuar analizando los motivos por los que las mujeres, en parte, siguen sintiendo/considerando la existencia de esa discriminación.
- A la hora de plantearse las mujeres el ingreso al Cuerpo, la mayor parte de las mismas afirman dos hechos: unas consideran que no hay diferencias entre sexos y que, por tanto, hay una igualdad de oportunidades (51,87%). Por otro lado, otro porcentaje afirma que pensó que las cosas serían más difíciles (35,39%). Con todo esto, se quiere dar a entender que hay que seguir mejorando e impulsando la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, al objeto de eliminar cualquier barrera que, por mínima que sea, pueda hacer desaparecer la idea de un futuro ingreso en la Guardia Civil.
- Por último, y siguiendo el ejemplo de la Gendarmería Nacional Francesa, se debería impulsar la realización de este tipo de cuestionarios, tanto en los periodos de formación que se realizan en los diferentes Centros docentes como a lo largo de la trayectoria profesional. Todo ello permitirá conocer, de primera mano, el parecer de los integrantes de la Institución.

Gracias a la encuesta realizada se ha obtenido numerosa información referente, principalmente, a la igualdad de oportunidades en el Cuerpo. El cuestionario planteado (anónimo y voluntario), permite en muchas ocasiones que el personal se sincere en asuntos tan importantes como el tratado.

Las opiniones recogidas han estado influenciadas, especialmente, por dos parámetros: sexo y edad. Se ha comprobado que el parecer de hombres y mujeres difiere en un gran número de cuestiones y, en algunas de estas, las diferencias se incrementan con el aumento de los años (el ser una persona de mayor edad se relaciona, no

siempre, con una trayectoria profesional más amplia); esto último puede estar influenciado, por ejemplo, por la escasez de medidas en materia de igualdad que había en los primeros años de integración de la mujer en la Benemérita (1988), a diferencia de las presentes. El esfuerzo de las Unidades y organismos que trabajan por alcanzar la igualdad real y efectiva en la Guardia Civil favorecerá, entre otras, la disminución de las discrepancias en las consideraciones recogidas.

Para finalizar, no hay que olvidar que estas conclusiones se han obtenido de las respuestas realizadas por 3.044 componentes del Cuerpo (hasta ahora no se había hecho una encuesta de tal magnitud, en relación a los temas recogidos en el presente texto). A ellos y ellas el agradecimiento por su tiempo empleado en la realización del cuestionario, así como por aportar su visión sobre los temas planteados.

BIBLIOGRAFÍA

GIL CERDÁ, S., y MORENO MARTÍNEZ, C. (2018). Las mujeres en la Guardia Civil: Aspectos normativos (desde las matronas a la actualidad). *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública. 30 Aniversario de la mujer GC*, 38-58.

GIL CERDÁ, S. (2019). *Visita realizada a la GNF en relación con el enfoque en materia de igualdad.* Madrid.

GUARDIA CIVIL. (2018). *Información Institucional. Centros de enseñanza*. Recuperado el 20 de enero de 2020, de https://www.guardiacivil.es/es/institucional/serguacivil/centensenan/index.html

HERNÁNDEZ, V. (2018). 30 años de mujeres en la Guardia Civil. *Revista española de Defensa*, 16-17.

INE. (2019). Ocupados por ramas de actividad, por tipo de ocupación, por situación profesional y por tipo de puesto laboral. Recuperado el 26 de enero de 2020, de https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259931459725&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259924822888

JAR COUSELO, G. (1992). La mujer en la Guardia Civil: Una perspectiva sociológica. Reis: Revista española de investigaciones sociológicas nº 59, 223-242.

NUÑEZ, J. (2017). Historia Guardia Civil. Las antiguas matronas de la Guardia Civil. Recuperado el 24 de enero de 2020, de http://www.benemeritaaldia.org/historia-guardia-civil/30044-las-antiguas-matronas-de-la-guardia-civil.html

PARRILLA BAÑÓN, A. (1991). La mujer en la Guardia Civil. Diferencias significativas. Úbeda.

ANEXO 1

Se van a reflejar las diferentes preguntas que se han realizado y, analizado, de las diferentes encuestas realizadas.

1. Indique su sexo:

a) Hombre
b) Mujer

2. Indique el tramo de edad en el que está:

a) Menos de 26
b) Entre 26 y 40
c) Más de 40

3. Cuando decidió querer pertenecer al Cuerpo, ¿cuál fue principalmente la fuente de origen de la información?

a) Familia
b) Amigos
c) En la escuela o instituto me hablaron de esta profesión
d) Periódicos, televisión u otros medios de información
e) Otra (indique cual)

4. Con el objetivo de darse a conocer entre la ciudadanía, ¿quién hace un mejor uso de los medios de comunicación para captar nuevo personal (es decir, "quién se vende mejor" o realiza mejores "campañas de captación")?

a) Fuerzas Armadas
b) Guardia Civil
c) Policía Nacional

5. El porcentaje de mujeres en las FAS (12,7%) y/o FCSE (Guardia Civil, 7,2% y Policía Nacional, 14%) presenta valores bastante reducidos. ¿Cree que sería correcto establecer un sistema de cuotas (reservar un número de plazas) para el personal femenino y así aumentar sus efectivos en el Cuerpo de la Guardia Civil u otras unidades?

a) Si
b) No

6. Antiguamente, lo estereotipos estaban fuertemente marcados. Se consideraba, por ejemplo, y en relación a las FAS y FCSE, que era el hombre quién debía realizar este tipo de trabajos. Haciendo referencia a la posibilidad de acceso por parte de las mujeres, ¿cree que siguen influyendo este tipo de roles?

a) Si
b) No

(Solo para el grupo de la Guardia Civil). Según el Instituto Nacional de Estadística, la mujer sigue teniendo una mayor representación en profesiones como: sanidad, enseñanza, justicia, administración, etc. ¿Cuál cree que es el motivo principal de NO tener mayor porcentaje de efectivos en las FAS y/o FCSE?

a) Las FAS y FCSE no es una profesión atractiva para ellas
b) Tienen dificultades a la hora de pasar las pruebas físicas de ingreso
c) A la hora de buscar un trabajo, les gustan más otras profesiones
d) Creen tener mejores oportunidades de acceso y promoción en otros trabajos
e) Otra (indique cual)

7. En relación a las pruebas físicas de ingreso al Cuerpo, ¿cree que los mínimos exigidos son excesivos en el caso concreto de las mujeres?

a) Si
b) No

8. A la hora de realizar cursos como el de la UEI, ADE, GRS, curso de montaña, etc., donde hombre y mujer realizarían cometidos similares, ¿deberían ser las marcas mínimas de las pruebas físicas idénticas para ambos sexos?

a) Si
b) No

9. Lo que más me gusta de la Guardia Civil es:

a) La distribución territorial (enfocado más al ámbito rural)
b) Su carácter militar
c) La variedad de especialidades que tiene
d) Otra (indique cual)

10. ¿Por qué cree que hay un mayor porcentaje de mujeres en la Policía Nacional (14%) que en la Guardia Civil (7,2%)?

a) La distribución territorial (se ubican más en las ciudades)
b) Por ser un cuerpo de carácter civil
c) Las distintas especialidades
d) La proyección de carrera
e) Otra (indique cual)

11. Actualmente, ¿cree que existe algún tipo de discriminación hacía el sexo femenino dentro del Cuerpo?

a) Si
b) No

12. (Responde solo si eres mujer) ¿En algún momento, cuando se planteó presentarse a la convocatoria de acceso a la GC, pensó que el hecho de ser mujer sería un hándicap para desarrollar esta profesión?

a) Sí, pensé que me podría perjudicar seriamente.
b) Sí, pensé que las cosas serían algo más difíciles
c) No. Tenemos los mismos derechos y no hay diferencias entre sexos
d) No, pensé que podría beneficiarme.

Fecha de recepción: 20/02/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

ESTUDIO ENTRE EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL Y HOLANDÉS EN LA INVESTIGACIÓN DEL ABUSO SEXUAL INFANTIL

MARÍA JOSÉ GARRIDO ANTÓN

CAPITÁN DE LA GUARDIA CIVIL. DOCTORA EN PSICOLOGÍA

NEREA ORDOÑEZ MENACHO

GRADUADA EN PSICOLOGÍA

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el sistema de investigación policial holandés en casos de abuso sexual infantil en comparación al sistema de investigación policial español, concretamente con la Guardia Civil, a partir del contexto de cada país en función de la legislación, la estructura policial y la idiosincrasia de cada sistema. Se llevará a cabo una comparativa de los métodos de investigación, recursos policiales y sociales propios de cada país poniendo especial énfasis en la dotación de recursos estructurales, formación y uso de las nuevas tecnologías a la hora de perseguir delitos de esta sensibilidad. La finalidad es identificar aquellas buenas prácticas policiales de cada país para estudiar y proponer de la mejor manera posible su extrapolación.

Palabras clave: Holanda, psicólogos, investigación criminal, menores, abuso sexual infantil.

ABSTRACT

The present study aims to analyse the investigation system in the Dutch police in cases of child sexual abuse (CSA) compared to the investigation system in the Spanish police, specifically with the Civil Guard, from the context of each country in terms of legislation, police structure and idiosyncrasy of each system. A comparison will be made of the research methods, police and social resources of each country, with special emphasis on the availability of structural resources, training and use of new technologies when pursuing crimes of this sensibility. The purpose is to identify those good police practices of each country to study and propose in the best possible way its extrapolation to the other country. To do this, it will be analysed how is the police structure and deployment.

Keywords: Holland, psychologist, criminal investigation, minors, comparison, child sexual abuse.

1. INTRODUCCIÓN

El Programa Erasmus Policial, en el marco de la iniciativa de la Escuela Europea de Policial (CEPOL) para impulsar la cooperación policial internacional, permite que las fuerzas policiales de diferentes países de la Unión Europea compartan prácticas

policiales, intercambien información y metodología sobre aspectos de seguridad que presenten interés mutuo. Entre las prioridades fijadas por la estrategia de seguridad de la Unión Europea figura la explotación sexual y la pornografía infantil como una de las líneas principales. Gracias a este intercambio policial entre agentes, la autora principal de este articulo, tuvo la oportunidad de participar en una estancia de cinco días en Holanda compartiendo y observando el procedimiento que la Policía Nacional Holandesa dispone a la hora de investigar este tipo de delito contra los menores. Del mismo modo, la agente policial homóloga holandesa disfrutó de una visita a diferentes unidades de la Guardia Civil para observar cómo era el procedimiento en España desde que se tiene conocimiento de un hecho de este tipo hasta que se entrega el informe a la autoridad judicial.

El abuso sexual infantil (en adelante ASI) supone una de las prácticas más crueles de maltrato contra los niños (Guerra y Bravo, 2014). Representa un serio problema para la sociedad, aumentando el riesgo de problemas psicológicos tanto en víctimas primarias como en secundarias (Kloppen, Haugland, Göran Svedin, Mæhle, y Breivik, 2016). Esta forma de violencia contra la infancia resulta especialmente difícil de detectar y abordar, sobre todo cuando se produce en niños y niñas en sus primeros años (Save the Children, 2012). El trabajo de los investigadores en estos casos es extremadamente importante para poder esclarecer qué ha sucedido en términos de calidad y cantidad e, igualmente importante, en casos de falsos positivos no acusar a una persona inocente de sospechas que podrían explicarse por hipótesis alternativas al abuso sexual.

Este delito, por sus cifras y sus características intrínsecas, puede considerarse como uno de los más dañinos y sobre los que más recursos se debería invertir en relación con la formación de los agentes policiales y sociales con el objetivo de proteger, cuidar y preservar el indicio subjetivo que viene a ser sinónimo del testimonio.

Denunciar los delitos contra la libertad sexual en menores resulta complicado en muchas ocasiones, por multitud de variables, especialmente emocionales, pero la puesta en conocimiento y la investigación es fundamental para la comprobación de los hechos y para que el agresor tenga su pena.

En España, según el estudio de la Fundación ANAR, los abusos sexuales se han ido incrementando en los últimos años, llegando a alcanzar un 178% en los últimos ocho años. Entre el 10 y el 20% de la población ha sufrido abuso sexual en su infancia, pero de estos datos se debe considerar la denominada cifra negra, es decir, casos que no son denunciados (*Save the Children*, 2017). En Holanda, igualmente, los delitos contra la libertad sexual son una de las formas más comunes de los delitos contra las personas, se estima que unos 1.300 menores son víctimas cada año (*Huiselijkgeweld,* 2018).

Actualmente las diferentes policías europeas tratan tanto de incorporar protocolos para investigar este tipo de delitos, como de invertir en personal especializado en su investigación. Esto es importante puesto que al ser delitos emocionales y que afectan a personas vulnerables, menores, normalmente durante el proceso se abren muchas heridas que hay que estar en condiciones de cerrar y, para que el testimonio sea de calidad, debe ser recogido con técnicas especificas que no contaminen los indicios subjetivos que ya de por sí muchas veces se ven intoxicados con la mera pregunta al niño o niña de ¿qué ha pasado?

Los agentes tienen que estar especialmente preparados para poder obtener la máxima información, y de calidad, es decir, sin sesgo, sin que pueda influir ningún factor externo o interno en el recuerdo del menor.

En este trabajo se va a hacer una revisión bibliográfica y documental sobre los métodos de investigación policial tanto en la Guardia Civil como en la Policía Nacional Holandesa en los delitos de abuso sexual a menores. El objetivo que persigue no es otro que compartir experiencias, aprendizaje y buenas prácticas policiales entre los diferentes cuerpos policiales de dos países diferentes, donde el trabajo de cada uno será útil para enriquecer la labor del otro en la lucha contra este fenómeno, conocer diferentes procedimientos y compartir herramientas de trabajo. Resulta curioso que a pesar de que los dos países pertenecen a la Unión Europea muestran diferencias en cuando a recursos y culturas, y esto también afecta o se refleja en la acción policial.

Teniendo en cuenta que hoy día no existe investigación que contraste directamente ambos procedimientos policiales, entre la Policía Nacional Holandesa y la Guardia Civil en este tipo de delito, es especialmente interesante el poder comparar ambos cuerpos policiales en la persecución de esta tipología delictiva.

De todo ello se desprende que el principal objetivo de este artículo es analizar el sistema de investigación holandés en casos de abuso sexual infantil en comparación al sistema de investigación español, concretamente con la Guardia Civil, a partir del contexto de cada país en función de la legislación, la estructura policial y la idiosincrasia de cada Estado.

2. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

2.1. DEFINICIÓN DEL ABUSO SEXUAL INFANTIL

A la hora de establecer políticas de prevención, diseñar protocolos y determinar el dispositivo policial en la lucha contra el ASI es necesario conocer el fenómeno en profundidad. Para ello se debe contar con una definición clara de aquello que constituye el término. El abuso sexual infantil fue definido por el *National Center of Child Abuse and Neglect* (1978) como “aquellos contactos o interacciones entre un niño y una persona adulta cuando el adulto (agresor) usa al niño para estimularse sexualmente él mismo, al niño o a otra persona. Estos hechos pueden ser también cometidos por menores de 18 años, pero se exige en estos casos que el victimario sea significativamente mayor que la víctima o que actúe valiéndose de una posición de poder o control”. En este mismo contexto, la organización *Save the Children* (2001) define el abuso sexual infantil como los contactos e interacciones entre un niño y un adulto cuando el adulto (agresor) usa al niño para estimularse sexualmente él mismo, al niño o a otra persona. Otra definición aportada por el ámbito federal en los Estados Unidos, establecida por el Acta para la Prevención y el Tratamiento del Maltrato Infantil (*U.S. Department of Health and Human Services* (2010), considera el ASI como “*la utilización, la persuasión, la inducción, la seducción o la coerción de un niño para realizar o participar, cualquier tipo de conducta sexual explícita, o la simulación de dicha conducta con el fin de producir una representación visual de esta, o; la violación, el tocamiento, la prostitución o cualquier otra forma de explotación sexual de un niño o niña, o el incesto”*. Los autores Berliner y Elliot (2002) mencionan aspectos interesantes que merece la pena

considerar en la definición del ASI ya que incluyen cualquier actividad con un niño o niña en la cual no hay consentimiento o este no puede ser otorgado. Esto incluye el contacto sexual que se consigue por la fuerza o por amenaza de uso de fuerza, independientemente de la edad de los participantes, y todos los contactos sexuales entre un adulto y un niño o niña, independientemente de si el niño o niña ha sido engañado o de si entiende la naturaleza sexual de la actividad. El contacto sexual entre un niño más grande y uno más pequeño también puede ser abusivo si existe una disparidad significativa de edad, desarrollo o tamaño corporal, haciendo que el niño menor sea incapaz de dar su consentimiento informado".

Indudablemente el ASI constituye un tipo de maltrato infantil. Finkelhor y Korbin (1988) lo encuadran en su enumeración de los diferentes tipos que proponen, físico, negligencias, el abuso sexual y el abuso emocional o psicológico. La Organización Mundial de la Salud también incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo, que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder (OMS, 2014).

2.2. IDIOSINCRASIA DE LOS PAÍSES OBJETO DE ESTUDIO

El ASI se da en todas las culturas y clases sociales y no solo a poblaciones marginales como algunos mitos mantienen. Es interesante considerar el contexto social y otros parámetros como superficie, población, lengua oficial, religión, tipo de gobierno y tasa de desempleo que presenta cada país, para poder entender después la forma de trabajo y los aspectos adyacentes a esta. A continuación, se detallan aspectos generales de cada uno de los países de estudio a modo de introducción con la finalidad de tener una visión más realista de las características de cada país.

	España	**Holanda**
Superficie	*505.370 km2*	*41.543km2*
Población	*46.659.302*	*17.084.719*
Lengua Oficial	*Castellano*	*Neerlandés*
Religión	*Estado aconfesional*	*Estado aconfesional*
Sistema de Gobierno	*Monarquía parlamentaria*	*Monarquía constitucional con sistema parlamentario*
Tasa de Desempleo	*15,2 %*	*3,9 %*

Tabla 1. Idiosincrasia de los países objeto de estudio (2019). Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla, la diferencia en superficie es bastante llamativa entre los dos países, pero no lo es tanto en el número de habitantes, mientras que en España hay una densidad del 92,33 hab./km2 en Holanda se puede ver reflejada una densidad de 411,3 hab./km2. En cuanto a la religión, los dos países son proclamados estados aconfesionales, aún así España muestra un mayor apoyo a la iglesia católica y Holanda hacia la iglesia protestante. Con respecto a la tasa de desempleo

de cada país, se puede ver que en España el número de desempleados es mucho más elevado que en los Países Bajos.

2.3. MARCO LEGISLATIVO DEL DELITO DE ABUSO SEXUAL INFANTIL EN ESPAÑA

La Constitución Española establece en el artículo 39 (Título I, Capítulo III) la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y dentro de esta con carácter singular la de los niños, niñas y adolescentes (BOE de 29 de diciembre de 1978). En relación al Código Penal, es necesario hacer mención a cuáles son los delitos contra la libertad sexual de los menores que recoge el ordenamiento jurídico español, estos quedan agrupados en el Título VIII del Código Penal, regulados en los artículos 178 a 189, que de forma sintetizada quedarían como se expone en el cuadro 1.

Título VIII C.P. Delitos contra la libertad sexual
Capítulo I **De las agresiones sexuales (Art.178-180)**
*Atentar contra la libertad sexual de otra persona, utilizando violencia o intimidación (prisión de 1 a 5 año*s).
La agresión sexual consiste en acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o introducción de miembros corporales u objetos por alguna de las dos primeras vías (prisión de 6 a 12 años)
Capítulo II **De los abusos sexuales (Art. 181-183)**
Actos sin violencia o intimidación, pero sin que medie consentimiento, que atenten contra la libertad o indemnidad sexual de otra persona.
Realizar actos de carácter sexual con un menor de 16 años, será castigado como responsable de abuso sexual a un menor.
Capítulo III **Del acoso sexual (Art. 183)**
Solicitar favores de naturaleza sexual, prevaleciéndose de su condición de superioridad respecto a la víctima.
Capítulo IV **De los delitos de exhibicionismo y provocación sexual (Art. 185-186)**
Ejecutar o hacer ejecutar a otra persona actos de exhibición obscena o por cualquier medio directo, vender, difundir o exhibir material pornográfico a menores de edad o personas discapacitadas.
Capítulo V **De los delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores (Art. 187-189)**
Inducir, promover, favorecer la prostitución de una persona menor de edad o discapacitada.

Desde la promulgación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la versión vigente, se encuentran varias reformas en el Código Penal, por ejemplo las efectuadas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, que establece un marco jurídico de carácter estatal, acorde con la condición de los menores de edad como sujetos de Derechos y con el reconocimiento de una capacidad progresiva para ejercerlos. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, se modificó la edad de consentimiento sexual a los 16 años (previamente estaba fijada en 13 años) y con ello el cumplimiento de las penas.

A nivel internacional es preciso mencionar que es en diciembre de 1990 cuando España ratificó la Convención de los Derechos del Niño, adoptada unánimemente por la Asamblea de la ONU el 20 de noviembre de 1989, donde se subraya la necesidad de proteger al menor de cualquier tipo de abuso o maltrato. Esta necesidad ha sido compartida por otras instancias internacionales, como el Parlamento Europeo que, a través de la Resolución A 3-0172/92, aprobó la Carta Europea de los Derechos del Niño plasmándose en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la que se exige que “en todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.”

Por otro lado, es preciso indicar por la relevancia del tema, de qué manera la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea identifica la explotación sexual de menores y la pornografía infantil como una de las principales formas de delincuencia organizada y graves de la Unión.

Tras este sucinto encuadre a nivel nacional e internacional, donde se refleja la consideración de los delitos contra la libertad sexual como una de las prioridades en las agendas políticas, no solo a nivel cuantitativo, por la cantidad de casos tanto visibles como invisibles que existen, sino como crimen perteneciente a los delitos contra las personas, significando esto la naturaleza cualitativamente diferente a otros delitos con menos capacidad potencial para provocar psicopatología en las víctimas, tanto directas como puede ser en este caso los menores como indirectas, como suelen ser los padres y familiares de las víctimas.

2.4. MARCO LEGISLATIVO DEL DELITO DE ABUSO SEXUAL INFANTIL EN PAÍSES BAJOS

La Constitución de los Países Bajos fue aprobada en 1983 y en ella se ven reflejados los principios que suponen la protección de los menores frente a los abusos. Se establece en el artículo II-84, la obligación del derecho a la protección y cuidado necesarios para el bienestar de los niños.

El ordenamiento jurídico holandés recoge los delitos contra la libertad e indemnidad sexual en el Título XIV del Código Penal, delitos contra la moral, regulados en los artículos 239 a 251, que, como se ha hecho anteriormente con el marco legislativo español, se van a presentar a modo de resumen.

De los delitos de agresión sexual (Art. 242 y 246)
Quien, por la fuerza, amenaza con violencia u otro hecho obligue a alguien a someterse a actos que consisten en la invasión sexual del cuerpo. Será castigado como culpable de violación con un pena de prisión de hasta 12 años.
De los abusos sexuales (Art. 243, 244, 245, 247 y 249)
El que abuse de alguien de quien sabe que está en estado de inconsciencia, disminución de la conciencia o impotencia física, o sufre de un desarrollo tan defectuoso o un desorden mórbido de sus facultades mentales que no puede o no puede determinar de manera imperfecta su voluntad al respecto. cometiendo actos consistentes o parcialmente en la penetración sexual del cuerpo (prisión hasta 8 años). *Siendo la condena diferente cuando se comete el delito a un menor de 12 años (prisión hasta 12 años) o un menor entre 12 y 16 años (prisión hasta 8 años).*
Delitos de exhibicionismo y provocación sexual (Art. 239 y 248)
Será penado por violación de la moral pública, quien hace actos de exhibición obscena en un lugar destinado al tráfico público, accesible a menores de 16 años o un lugar no público si hay más personas presentes.
Delitos relativos a la prostitución de menores y pornografía infantil
(Art. 240 y 250)
Será sancionado quien, con una imagen, un objeto o un soporte de datos contenga una imagen cuya exhibición se considere perjudicial para las personas menores de dieciséis años o a un menor del que sabe o debe sospechar razonablemente que es menor de dieciséis años.
El que comete adulterio con alguien que se pone a disposición para realizar actos sexuales con un tercero como pago y que ha alcanzado la edad de dieciséis años, pero aún no tiene la edad de dieciocho.

En 1995 los Países Bajos ratificaron la Convención de los Derechos del Niño, adoptada unánimemente por la Asamblea de la ONU el 20 de noviembre de 1989.

2.5. COMPARATIVA LEGISLATIVA DE AMBOS PAÍSES

Considerando que tanto España como los Países Bajos son parte de las Naciones Unidas, estos adoptan la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual hace referencia en el Artículo 34:

Los Estados partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

1. La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
2. La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;
3. La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.

Con base en el marco legislativo de cada país se puede observar que ambas legislaciones coinciden en una condena de prisión que puede aumentar hasta los doce años para aquel que agreda sexualmente a la víctima empleando violencia y con acceso carnal. Haciendo una distinción en la edad de la víctima a partir de los 16 años en España, y dos leyes diferentes en la legislatura holandesa, diferenciando a víctimas menores de 12 años y entre 12 y 16 años, siendo una pena mayor cuando la víctima es menor de 12 años.

Sobre el abuso sexual, relacionado con actos sin violencia o intimidación pero de carácter sexual en ambos países se coincide en una pena de prisión de hasta 6 años para el agresor. En los delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual, en España quien promueva, induzca o facilite la prostitución de un menor de edad o persona discapacitada tendrá una pena de prisión de 2 a 5 años, a su vez en los Países Bajos este tipo de delitos tendrá una pena de entre 1 y 4 años de prisión.

2.6. INVESTIGACIÓN CRIMINAL

El Sistema Policial juega un papel importante en la prevención, protección y seguridad en las víctimas de ASI. Dado que la mayoría de las veces no hay testigos, el total y eficaz esclarecimiento de los hechos va a depender de una buena recogida del testimonio de las víctimas y de la toma de manifestación de aquellas personas que indirectamente lo sufrieron, como suelen ser los padres o familiares, o tuvieron conocimiento cercano. Es por ello por lo que el objetivo común de todos los que participan en la investigación criminal es reconstruir del modo más exacto posible cómo han ocurrido los acontecimientos investigados (González, 2008). Esto es especialmente importante en el tema de los abusos cuando no hay pruebas objetivas, no hay posibilidad de acceder a grabaciones en circuito cerrado o ADN y lo único que se puede investigar es el indicio subjetivo a través del buceo riguroso en la memoria de la víctima de lo que le sucedió.

2.6.1. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE) dependientes del gobierno de la nación están compuestas por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, sin perjuicio de las competencias que tienen las policías autonómicas o los cuerpos locales de seguridad. La Ley Orgánica 2/1986 establece en el artículo 11.2 (Capítulo II) las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, donde quedan estipuladas las competencias territoriales de cada Cuerpo, es decir, quien se debe encargar de la investigación de un delito, en este caso de ASI, en función de la demarcación, en el siguiente sentido:

Las funciones señaladas en el párrafo anterior serán ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias:

- Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.
- La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

Es importante señalar que el punto 4 afirma que ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación; en ambos supuestos deberán comunicarlo de inmediato al (en su día) gobernador civil[1] y a los mandos con competencia territorial o material; el gobernador civil podrá ordenar la continuación de las actuaciones o, por el contrario, el pase de las mismas al Cuerpo competente, salvo cuando estuvieren actuando por mandato judicial o del Ministerio Fiscal.

En relación con la especialización de esta materia, a modo de resumen se puede afirmar que los grupos policiales especializados y específicos que trabajan en materia de menores son los siguientes:

En el Cuerpo Nacional de Policía existen Grupos especializados en el tratamiento policial de Menores (GRUME) en todas las brigadas provinciales de policía judicial y comisarías locales, apoyados por la Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) de la comisaría general de policía judicial, pudiendo estos requerir servicios de la Sección de Análisis de Conducta (SAC) adscrita a la Unidad Central de Inteligencia Criminal.

En las Policías Autonómicas con competencias generales plenas para la protección de personas y mantenimiento del orden público, incluyendo las competencias integrales de la Policía Judicial especifica, existirían los Equipos de Especialistas de Menores que determinen las correspondientes autoridades regionales.

En las Policías Locales pertenecientes a municipios que tengan suscritos un acuerdo con el Ministerio del Interior para que parte de la Policía Local ejerza funciones de Policía Judicial en el marco de lo establecido en sus convenios generales suscritos entre el Ministerio de Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, podrán crearse equipos municipales especializados en menores para la investigación de los hechos delictivos recogidos en el acuerdo específico donde se encuentran implicados menores.

En Guardia Civil están los Equipos Mujer-Menor (EMUME) especializados en menores, en todas las comandancias dentro de las unidades orgánicas de Policía Judicial. Estas unidades son apoyadas por la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) del Departamento de Análisis Criminal de la Unidad Técnica de la Policía Judicial, de la Jefatura de Policía Judicial especialmente para investigar los casos de abusos a menores de aproximadamente 7 años y a personas con discapacidad.

Este trabajo se va a centrar en la labor de investigación especializada que realiza la Guardia Civil, en concreto la SACD, en comparación con el cuerpo policial holandés.

La SACD es la primera unidad policial en España dedicada al análisis de la conducta de personas afectadas por delitos, tanto sospechosos como de víctimas y testigos, cuyo cometido es aplicar los conocimientos de la Psicología a la investigación policial (Psicología Criminalista).

1 Actualmente correspondería con el delegado o subdelegado del Gobierno.

También se ocupan de realizar estudios estratégicos del comportamiento delictual y prestar los apoyos operativos que se requieran a las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial. En relación con el abuso sexual a menores, su función es tomar la declaración sin ningún tipo de interpretación a priori, ni inducción o sesgo que pueda influenciar en el relato (Garrido y González, 2017).

En cuanto a la persecución policial de este tipo de delitos, huelga decir que una de las tareas frecuentes de los investigadores consiste en recoger declaraciones de víctimas y/o testigos de los hechos que se investigan. Estas declaraciones testificales son decisivas, pero a la vez defectuosas, puesto que la psicología del testimonio ha demostrado que se ven afectadas negativamente por diversos factores (González, 2005). Por ello, es importante que los investigadores empleen técnicas de entrevista capaces de contrarrestar esos problemas.

En los años ochenta se propuso la Entrevista Cognitiva (EC) como un nuevo método pensado para que los policías obtuvieran testimonios más extensos y veraces que con los procedimientos tradicionales. Poco después de su aparición se perfeccionó, sumando a los elementos cognitivos originales otros comunicativos, pasando a denominarse Entrevista Cognitiva Revisada (ECR). En numerosos estudios académicos se ha demostrado que ambas técnicas son mejores que las entrevistas policiales tradicionales con las que se ha venido comparando, en el sentido de que con su empleo se obtienen mejores datos correctos sin que por ello aumenten significativamente los errores. No obstante, han sido poco investigadas en el ámbito puramente policial, pese a que surgieron con esa finalidad y que cuando se han hecho los resultados no han sido tan favorables (Ibáñez, 2008).

Los principios básicos de actuación policial que, según Garrido y González (2017), se recomienda seguir en caso de investigación de estos delitos son los siguientes:

1. **Protección.** La actuación policial siempre irá encaminada a la protección absoluta del interés superior del menor.

2. **Coordinación de las instituciones que intervienen en la investigación.** La mayoría de los abusos suceden en espacios ocultos y escondidos, lejos de los demás, siendo infrecuente la presencia de testigos, por lo que el testimonio de la víctima es la prueba fundamental en la investigación de los hechos. Por esta razón resulta muy importante trabajar de manera coordinada todos los intervinientes en el proceso.

3. **Actuación inmediata:** tan pronto como se detecta la situación de abuso o maltrato, el objetivo es evitar la dilatación de los procedimientos, teniendo en cuenta que el tiempo siempre es contraproducente en términos del testimonio.

4. **Mínima intervención:** Se trata de que los menores eviten ser sometidos a actuaciones repetitivas y reiteradas sobre los mismos hechos. Hay que respetar la preeminencia del procedimiento judicial, con garantía de los principios de contradicción e inmediación de las pruebas.

El procedimiento de actuación de los guardias civiles de la SACD queda recogido y definido en Garrido y González (2017), donde están desarrolladas todas las fases de la exploración del menor, desde las primeras actuaciones, la entrevista a los denunciantes, la entrevista propiamente dicha a la supuesta víctima, con las consecuentes etapas de la misma (presentación, evaluación de capacidades, relato libre, introducción del tema de los hechos que se investigan, preguntas y aclaraciones y cierre).

Igualmente, en ese artículo quedan delimitados los aspectos a evitar durante la entrevista (centrar la entrevista en solo hipótesis de abuso, preguntar repetidamente hasta obtener la respuesta deseada, reforzar selectivamente determinadas respuestas, emplear muñecos anatómicamente correctos, introducir estereotipos negativos, utilizar sobornos, uso de preguntas cerradas e intervenciones sugerentes, así como el empleo inadecuado de la autoridad). Seguidamente se tratan algunos aspectos importantes como el no dar nada por supuesto, usar frases sencillas, preguntar lentamente y dar tiempo a responder.

El último paso de la exploración consiste en hacer un informe dirigido a la autoridad judicial o al fiscal solicitante, donde consten las actuaciones y metodología empleadas, los resultados obtenidos y, lo que es más importante, las conclusiones con las recomendaciones operativas para los investigadores “dueños” del caso.

Es preciso indicar que las entrevistas suelen hacerse en el domicilio del menor, siempre que sea posible y no haya muchos estímulos que puedan distraer su atención.

2.6.2. Fuerzas y Cuerpos de seguridad en los Países Bajos

La organización de la Policía Nacional en Holanda está basada en la misión principal de atender y respetar los valores del estado constitucional (*Inrichtingsplan Nationale Politie,* 2012).

Según el Código Penal Holandés, se establece en el artículo 3 (Capítulo VII.20 *Politieweg,* 2012) las funciones del Cuerpo Nacional de Policía, que no es otra que subordinarse a la autoridad competente de conformidad con las normas legales aplicables para garantizar el cumplimiento efectivo del estado de derecho y brindar asistencia a quienes la necesitan.

La Policía Nacional, como se puede observar en la imagen 1, se encuentra dividida en 11 unidades regionales, la unidad nacional y el centro de servicio policial (*Politie,* 2013). A su vez, tanto la unidad regional (1 al 10) como la unidad nacional (11) están compuestas por diferentes grupos.

La Unidad Regional consta de 6 grupos denominados: distrito, servicio del centro operacional regional, servicio regional de investigación criminal, servicio de organización de información regional, servicio regional de cooperación operacional y servicio de unidad de gestión operativa regional.

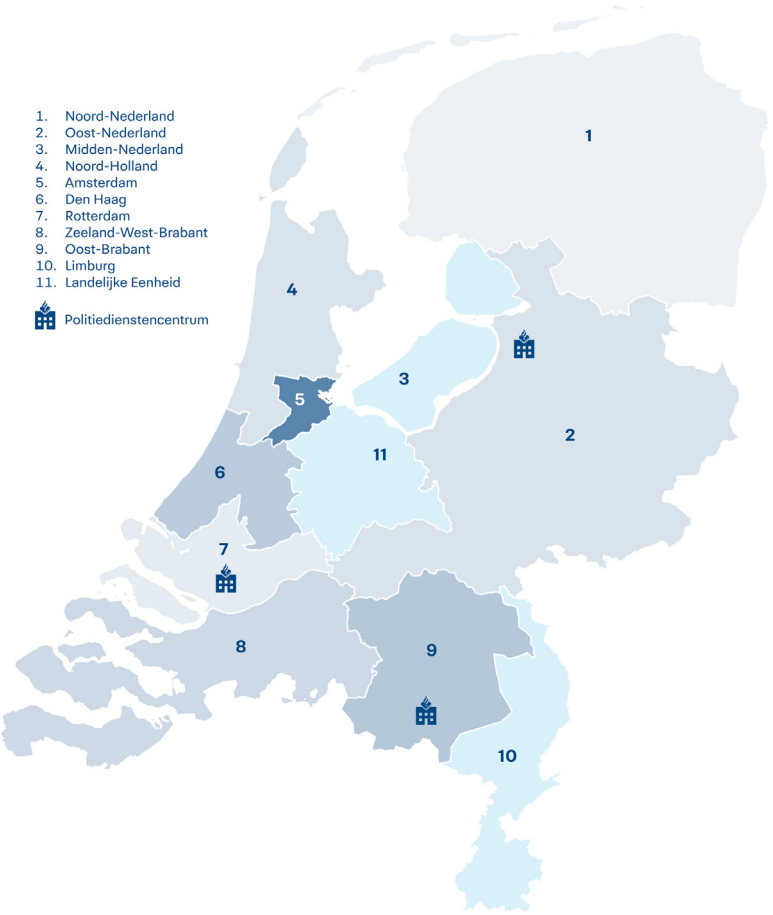


Imagen 1. Distritos de la Policía Nacional Holandesa.

Las 10 diferentes regiones *(Noord-Nederland, Osst-Nederland, Midden-Nederland, Noord-Holland, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Zeeland West-Brabant, Osst- Brabant y Limburg*), operan en los diferentes departamentos.

La Unidad Nacional en cambio está formada por 8 grupos: servicio del centro operacional nacional, servicio nacional de investigación criminal, servicio de organización nacional de información, servicio nacional de cooperación operacional, servicio de infraestructura, servicio de protección y seguridad, servicio de intervenciones especiales y servicio de gestión operativa nacional. Esos ocho grupos a su vez están divididos en diferentes departamentos en función del tipo de delito a investigar.

El Cuerpo Nacional de Policía en Holanda tiene su propio equipo que se ocupa de la lucha contra la pornografía infantil y el turismo sexual infantil (*Team ter bestrijding van Kinderpornografie en Kindersekstoerisme* (TBKK). Hay 10 grupos TBKK más el grupo de la Unidad Nacional que también trabaja en función de la entidad del caso, con los TBKK regionales. La *Zedenpolitie* (Unidad central) es el grupo encargado de investigar los delitos sexuales, encontrándose ambos dentro del servicio de investigación criminal regional y nacional (*Dients Regionale/ Landelijke Recherche*) ya que la pornografía infantil y otros delitos sexuales a menudo suceden conjuntamente. Estos equipos investigan este tipo de delitos, hacen informes y trabajan con Europol e Interpol, especialmente en casos de pornografía infantil, para identificar tanto a los perpetradores como a las víctimas.

Con relación a la investigación policial de los delitos ASI se guían por un protocolo *ad hoc* de actuación de la *Zedenpolitie.* Hay agentes especialmente entrenados para entrevistar niños con edades comprendidas entre 4 y 12 años de edad. Su protocolo recoge que en cada entrevista haya dos agentes, uno principal y otro secundario y que, en la medida de los recursos posibles, existan investigadores femeninos y masculinos, por si niños un poco mayores experimentaran vergüenza de relatar hechos con connotación sexual a una persona de otro sexo diferente al suyo.

Seguidamente revisan toda la información documental, incluyendo bases de datos e informes que puedan ofrecer información interesante para el caso. A veces necesitan informes especiales cuando el niño tiene algún tipo de discapacidad o limitación, para preparar la entrevista y sus posibles imprevistos. Esta información es muy útil para el entrevistador, ya que siempre hay que estudiar y preparar la entrevista para evitar que se tenga que repetir o duplicar, intentando que el niño solo sea entrevistado una sola vez y, consecuentemente, evitar la victimización secundaria.

Si no hay objeciones para que la entrevista tenga lugar, será programada para realizarse en una fecha específica y los padres serán informados. La entrevista se llevará a cabo por los dos agentes, uno de ellos será el entrevistador y el otro recibe el nombre de co-entrevistador. Ambos estarán preparados por si tienen que intercambiar roles en cualquier momento de la prueba.

El día previo a la entrevista es importante citarse con los padres y el menor, para explicarles de manera sintetizada en qué va a consistir la toma de manifestación y verificar que el niño sea capaz de narrar y testificar. Le enseñan al niño el folleto que se muestra en la imagen 2 y 3 (*Praten met de politie*) y le explican dónde y cómo será la entrevista.

El día de la entrevista el niño es citado en el estudio con los padres (o tutor legal). Los entrevistadores le enseñan el lugar y la sala de audición. Vuelven a explicarles en qué consiste lo que van a hacer y el niño, con los entrevistadores, pasa al el estudio de grabación informando a los padres de que lo que graben estará en posesión exclusivamente de la policía y que solo será usado para la investigación.

Al mismo tiempo, los padres serán conducidos a la sala de espera mientras el niño realiza la entrevista, para lo cual se utilizará el Protocolo NICHD (2000). Entre otros aspectos, destaca la importancia de no hacer preguntas sugestivas, decirle al niño que debe decir la verdad, se le dan varias instrucciones en caso de qué debe contestar si no sabe la respuesta o si no entiende la pregunta; y se les da permiso para que les rectifique si dicen algo mal, explicándoles que como ellos no han estado presentes es muy importante que cuente todo lo que pasó con todo detalle, cerciorándose que el menor entiende lo que significa la palabra detalle, con ejemplos.

Imágenes 2 y 3. Folletos para informar sobre el procedimiento de investigación.

Cuando se trata de investigación a menores, la Policía Nacional holandesa mantiene una escucha activa durante la investigación. En ella es posible que le realicen muchas preguntas al menor en cuestión, con lo que se le intentará ayudar si encuentra algo difícil de decir, explicándole que no se enfadarán o pensarán que lo que está diciendo algo raro o una locura. La conversación la realizan en la comisaría de policía, donde tienen una sala específica para hablar (como se puede observar en las imágenes), también llamada estudio de audición. A lo largo de todo este proceso, es preciso mencionar que los agentes no harán uso del uniforme policial.

Imagen 4. Sala de espera para padres, tutores legales o conocidos.

Imagen 5. Sala de conversación o de entrevista.

Imagen 6. Cámara de grabación de sala.

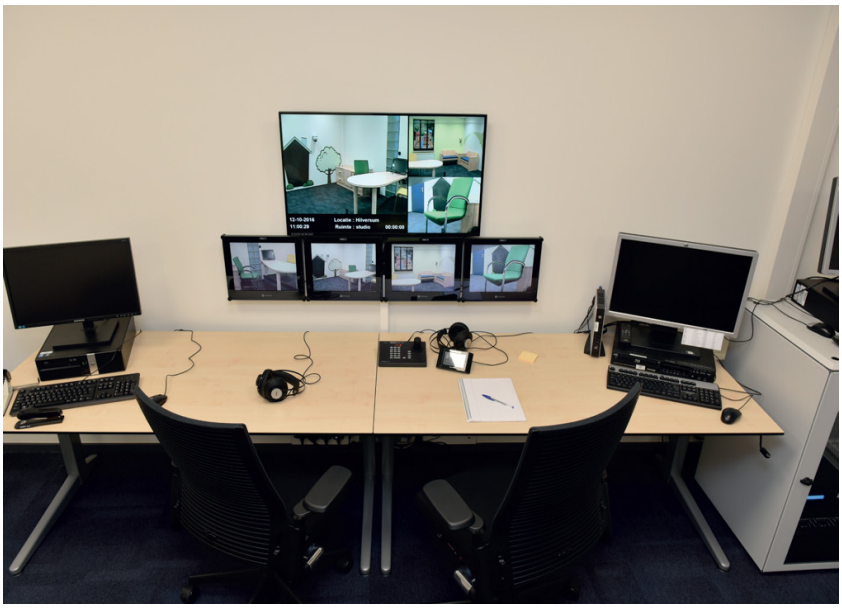


Imagen 7. Sala de audición.

La sala de audición esta justo al lado de la sala de conversación, donde otro agente est*á* viendo y oyendo todo lo que dice el menor a través del ordenador o la televisión. La conversación quedará grabada para poder hacer estudios posteriores, siempre dejando claro que los agentes no pueden prometer que se pueda averiguar lo sucedido pero que harán todo lo posible.

3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El testimonio de un menor víctima de un delito de abuso sexual a menudo es la única prueba para incriminar a un sospechoso. El esclarecimiento de este tipo de crímenes, cuando no hay pruebas objetivas como ADN, testigos o grabaciones de los hechos, va a depender exclusivamente de la calidad con la que se recojan los llamados indicios subjetivos, es decir, los recuerdos que están en la memoria de los menores. Si no se trata la escena mental como una verdadera escena del crimen y se toman las precauciones necesarias para entrevistar a los menores, no solo se corre el riesgo de que no se administre justicia, sino que, lo que es más peligroso, que un agresor esté libre y pueda seguir delinquiendo.

Como se comentó anteriormente, el ASI es especialmente difícil de detectar y abordar y, por ello, el trabajo de la policía es extremadamente importante, especialmente para proponer a la autoridad judicial medidas provisionales que separen legalmente al agresor de la víctima hasta que el juicio se celebre.

Tanto la Policía Nacional Holandesa como la Guardia Civil han ido avanzando en los últimos años para desarrollar protocolos y formar a los agentes policiales en la investigación de este tipo de delitos. De ahí que el objetivo que ha perseguido este trabajo haya sido analizar y contrastar el sistema de investigación policial holandés en casos de abuso sexual infantil con el sistema de investigación policial de la Guardia Civil, analizando el contexto de cada país en función de la legislación, la estructura policial y la idiosincrasia de cada sistema.

Las medidas legislativas sobre ASI en España, se encuentran en una línea aceptable en su regulación frente a este tipo de delitos. Se puede decir que existen leyes actualizadas, cuya última actualización se realizó en 2015 agravando las penas en el Código Penal para aquellos delitos sexuales cometidos contra menores de edad. Siendo la pena ampliable cuando la víctima es menor de 16 años o si ha sido empleada violencia para la realización del delito. Por lo que se trata de una ley objetiva que apoya con mayor ímpetu a aquellas personas que se encuentran en situación más vulnerable.

Respecto a las medidas legislativas sobre ASI en Holanda no presenta muchas diferencias significativas con el marco legislativo español en cuanto a su relación con el tipo y duración de la condena, ya que son bastante similares.

En función de la estructura policial, la Guardia Civil cuenta con los equipos EMUME, que se encargan de investigar este tipo de delitos de niños mayores de aproximadamente 8 años. Forman parte de Policía Judicial, una de las especialidades del Instituto Armado. Dentro de Policía Judicial existen tres grandes áreas, la Unidad Central Operativa (UCO), el Servicio de Criminalística (SECRIM) y la Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ) donde está encuadrada la SACD, formada por psicólogos y criminólogos que se encargan de investigar este tipo de delitos cuando presentan

características que dificultan el esclarecimiento de los hechos, y/o cuando los niños son menores de 8 años.

En relación a la estructura de la Policía Nacional holandesa, esta se divide en unidades regionales y una unidad nacional, contando ambas unidades con el apoyo del servicio de investigación criminal que es donde se encuentra la llamada Zedenpolitie, que es la encargada de investigar los delitos contra la libertad sexual.

Por mandato de la 2/1986, la estructura territorial de las fuerzas policiales en España obliga a que los cuerpos estatales tengan competencias en la investigación de estos delitos en función de la demarcación donde hayan sucedido los hechos, lo que a veces provoca que la información de datos no sea tan ágil como lo sería compartir la misma base de datos, lo que sí ocurre en Holanda es que con un solo clic se puede acceder al expediente y antecedentes de cualquier victimario en tiempo real.

Ambos cuerpos siguen el mismo protocolo para entrevistar a menores víctimas de abuso sexual, conocido como el formulario NICHD, cuidando establecer previo a la entrevista un clima favorable de *rapport* con los entrevistados. Para ello es importante que los entrevistadores adopten su lenguaje, postura y conducta a la de los menores, que busquen temas en común para ganarse su confianza, con los dibujos de moda o con los juguetes que tengan disponibles. Es interesante llevar siempre un paquete de pinturas de color y una libreta puesto que el dibujo facilita el contacto y ayuda a familiarizarse con el desarrollo evolutivo que el menor presente, independiente de su edad cronológica.

En ambos países los niños son entrevistados preferiblemente solo una vez. Una segunda entrevista no es habitual, pero puede suceder circunstancialmente, en cuyo caso es mejor que la haga el mismo entrevistador.

En Holanda los menores son entrevistados por un agente de policía especialmente capacitado en una sala de entrevistas decorada y amueblada para niños. La entrevista dura entre 1 y 2 horas y es grabada por varias cámaras y visto en directo en la sala de audición. La cinta de la entrevista se puede utilizar en los procedimientos legales como prueba justificativa. La transcripción escrita de la entrevista es la prueba formal. Esta cinta se puede mostrar al fiscal, al abogado defensor o al juez. La entrevista realizada por la policía es crucial, todos los demás actores en el proceso legal tienen que confiar en el hecho de que la declaración es tan confiable como posible. El juez normalmente acepta esta evidencia y, de este modo, evitando la revictimización[2], la víctima no tiene que presentarse ante el tribunal.

Respecto a la edad de los menores, la SACD exclusivamente entrevista a menores de aproximadamente 7 años, ocupándose de edades mayores los equipos EMUMES, con la excepción de que exista algún tipo de limitación o vulnerabilidad añadida. Sin embargo, la policía holandesa entrevista a menores de entre 4 y 12 años sin que exista esta diferencia por edades como está establecido en el protocolo de la Guardia Civil.

También se ha podido comprobar que la policía nacional holandesa cuenta con otro tipo de recursos materiales como es el estudio acondicionado especialmente para ese tipo de entrevistas y junto a ella una sala de audición, donde se puede ver y oír todo

2 Revictimización o victimización secundaria es aquella que sucede en dependencias policiales o judiciales al tener que denunciar los hechos y revivir todo el proceso nuevamente.

lo que dice el menor durante el encuentro. En cambio, en España, la mayoría de las entrevistas que hacen el equipo SACD las suelen realizar en los domicilios familiares o en espacios sociales, lo que por un lado es positivo, de cara a que el menor esté en un ambiente conocido y cómodo para él, pero por otro supone una inversión de tiempos y recursos personales irrecuperable, al suponer traslados, viajes, etc. A diferencia de disponer en el propio centro de trabajo de una sala con las características que se muestran en la imagen 5, donde los agentes reciban a las personas a entrevistar allí, obteniendo con ello una optimización de tiempo y de recursos.

Una vez identificadas aquellas prácticas policiales de cada cuerpo policial, a nivel personal, se considera que España podría incorporar de Holanda, en términos de recursos materiales, las salas especializadas para realizar entrevistas a menores, con equipos de grabación sofisticada; en recursos humanos sería útil, práctico y efectivo disponer de un equipo exclusivo en cada Comandancia, con formación ajustada y, a ser posible, contar con personal graduado en Psicología y Criminología para entrevistar a los menores víctimas.

La erradicación de un fenómeno delictivo de este tipo es prácticamente imposible, pero conociendo exhaustivamente el fenómeno se puede llegar a disminuir los daños asociados, diseñar políticas de prevención y especialmente formar a los agentes involucrados a evitar la victimización secundaria. El entrevistar a menores de manera profesional y amigable, a través de un modelo estructurado, como es el modelo que los dos cuerpos policiales asumen, aumenta la probabilidad de obtener una declaración detallada, verosímil y confiable sobre lo que ha pasado y, por tanto, potencia la posición y protección legal de los más vulnerables.

Por último, y como conclusión general, es preciso comentar que los programas de intercambio policial en el marco CEPOL son una buena plataforma para poder compartir experiencias y conocimientos. Además de permitir el intercambio y la movilidad entre agentes policiales, facilita practicar y mejorar idiomas, conocer culturas y seguir creciendo personal y profesionalmente.

BIBLIOGRAFÍA

Baita, S. y Moreno, P. (2015) Abuso sexual infantil. Cuestiones relevantes para su tratamiento en la justicia. Uruguay: Unicef Central Intelligence Agency (2018). Netherlands. Central Intelligence Agency. Recuperado de https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html

Cuerpo Nacional de Policía (2018) Comisaría general de policía judicial. Cuerpo Nacional de Policía. Recuperado de https://www.policia.es/org_central/judicial/estructura/saf_grume.html

Dekens, K. & Van Der Sleen, J. (2013) Handleiding het kind als getuige. Stapel & de Koning: Amsterdam.

De Savornin Lohman, P.M. & Slump, G.J. (2003) Zedenalmanak. Deel Achtergronden. Ministerie van Justitie: Den haag.

Echeburúa, E. y de Corral, P. (2006) Secuelas emocionales en víctimas de abuso sexual en la infancia. Cuadernos de Medicina Forense, 12, 43-44.

Eurostat (2018) Employment and unemployment. Eurostat. Your key to European statistics. Recuperado de https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/lfs/statistics-illustrated.

García, C. (2015) Abusos sexuales a menores. Protocolo de entrevista para el CPN. Trabajo de Fin de Máster. Madrid: UDIMA.

Garrido, M.J., y González, J.L. (2017) Entrevista a personas vulnerables (menores) en delitos contra la libertad sexual. *Cuadernos de la Guardia Civil*, 54, 18-34.

González, J. L. (2005). La Entrevista Cognitiva en la Guardia Civil. Tesis doctoral inédita. Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

González, J. L. (2008*).* La entrevista Policial. *Ciencia Policial. Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policía.* Madrid.

Guerra, C. y Bravo, C. (2014). La víctima de abuso sexual infantil versus el sistema de protección a la víctima: Reflexiones sobre la victimización secundaria. *Revista de Psicología*, 26, 71-84.

Galet-Macedo, C. y Felipe, J. (2016). Abuso/Violencia infantil y Derecho a la imagen en el contexto europeo y español. *Em Aberto*, 29, 53-68.

Hokwerda, Y., Veldman, T., de Graaf, L. & Rueb, C. (2015) Minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in het strafproces. Een toetsing aan het internationale kinderrechtenkader. *Defence for children.*

Huiselijkgeweld (2018) Seksuuel kindermisbruik. Feiten en cijfers. Huiselijkgeweld. Recuperado de https://www.huiselijkgeweld.nl/dossiers/seksueel_kindermisbruik/feitenencijfers

Ibáñez, J. (2008) La entrevista cognitiva: Una revisión teórica. *Psicopatología clínica legal y forense*, 8, 129-159.

Ibáñez, J. (2008) Aspectos psicológicos del testimonio en la investigación criminal. Memoria para optar al Grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid.

Kloppen, K., Haugland, S., Göran Svedin, C., Mæhle, M. & Breivik, K. (2016)

Prevalence of Child Sexual Abuse in the Nordic Countries: A Literature Review, Journal of Child Sexual Abuse, 25:1, 37-55. DOI: 10.1080/10538712.2015.1108944.

Lamb, M. E., Orbach, Y., Hershkowitz, I., Esplin, P. W. y Horowitz, D. (2007). A structured forensic interview protocol improves the quality and informativeness of investigative interviews with children: A review of research using the NICHD. Investigative Interview Protocol. Child Abuse & Neglect, 31, pp. 1201 – 1231.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Publicada en el BOE número 63, de 14 de marzo de 1986.

Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro del Código Penal.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/ 1995 de 23 de noviembre, del Código Penal.

Manzanero, A. L. (2010). La exactitud de los testimonios infantiles. En *Memoria de testigos. Obtención y valoración de la prueba testifical*. Madrid: Pirámide.

Michiels, F. & Snijders, H. (2016) College Buldel 2016-2017. Wetteksten II Publiekrecht. Deventer: Wolters Kluwer.

Muñoz, J.M., González-Guerrero, L., Sotoca, A., Terol, O. González, J.L, y Manzanero, A. (2016). La entrevista forense: Obtención del indicio cognitivo en menores presuntas víctimas de abuso sexual infantil. *Papeles del Psicólogo, 37,* 205-216.

Organización Mundial de la Salud (2014). Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia. *Maltrato infantil.*

Osse, A. (2007). Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos. Madrid: Amnistía Internacional.

Politie (2012) *Inrichtingsplan Nationale Politie*. The Netherlands.

Politie (2013) Organisatié: één politie, elf eenheden. Politie. Recuperado de https://www.politie.nl/over-de-politie/een-politie-elf-eenheden.html.

Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Redondo, S. y Garrido, V. (2013). Violencia en la familia. En *Principios de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Save the Children (Ed.) (2001) Abuso sexual infantil: Manual de formación para profesionales. Madrid: Save the Children.

Save the Children (Ed.) (2012) *La justicia española frente al abuso sexual infantil en el entorno familiar. Un análisis de casos a la luz de los estándares internaciones de derechos humanos.* Madrid: Save the Children.

Sotoca, A., Muñoz, J.M., González, J.L. y Manzanero, A.M. (2013). La prueba preconstituida en casos de abuso sexual infantil: aportaciones desde la psicología jurídica. *La Ley Penal*, 102, 112-122.

UNICEF (2006) Convención sobre los derechos del niño. Madrid: UNICEF.

U.S. Department of Health and Human Services (2010). The Child Abuse Prevention and Treatment Act, Including Adoption Opportunities & e Abandoned Infant Assistance Act.

Zayas, A. (2016). Evaluación psicosocial del abuso sexual infantil: factores de riesgo y protección, indicadores, técnicas, y procedimientos de evaluación. *Apuntes de* Psicología, 34, 2-3.

Fecha de recepción: 14/04/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

EL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL COMO INFRAESTRUCTURA CRÍTICA SU PROTECCIÓN ANTE CIBERINCIDENTES

ÁNGEL TOMÁS LEDO IGLESIAS

TENIENTE, CENTRO UNIVERSITARIO DE LA GUARDIA CIVIL. DOCTORANDO DEL PROGRAMA DE DOCTORADO "ANÁLISIS DE PROBLEMAS SOCIALES" DE LA UNED

MÓNICA ALONSO MARTÍNEZ

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA ELÉCTRICA, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

RESUMEN

La sociedad actual depende hoy en día, entre otros, de dos servicios fundamentales. Por una parte, de los servicios que proveen de electricidad y por otra de los servicios que proveen la información digital. Estos servicios esenciales son provistos por una infraestructura amplia y compleja. Parte de esa infraestructura es considerada como infraestructura crítica[1] (en adelante, IC). El fallo o caída del servicio prestado por una IC, por dependencias funcionales unas de otras, puede provocar un efecto en cascada que devenga en la caída de más infraestructuras que proporcionen otros servicios esenciales a los ciudadanos.

El estudio de la estructura del sistema eléctrico español como uno de los doce sectores estratégicos, que tiene sus propias infraestructuras críticas, la normativa referida a las IC y al sector eléctrico español, los agentes implicados en su operación y protección como son los propios operadores del sistema, la Guardia Civil o el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad, entre otros agentes, así como las diferentes tipologías de ataques y los posibles agentes agresores que actúan en el ciberespacio son el objetivo principal del presente artículo.

Palabras clave: Ciberincidentes, Sistema Eléctrico Español, Infraestructuras Críticas, Smart Grids, SCADA/ICS.

ABSTRACT

Society depends today, among others, on two essential services. On the one hand, the services that provide electricity and, on the other hand, the services that provide digital information. These essential services are provided by a long and complex infrastructure. Part of that infrastructure is considered critical infrastructure (hereinafter, CI). The failure or fall of the service provided by a CI, by functional dependencies ones of each other, these can cause a cascade effect that results in the fall of more infrastructures that provide other essential services to citizens.

1 Las Infraestructuras críticas son aquellas infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales" (Art. 2. de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las Infraestructuras Críticas).

The study of the Spain's electricity structure system as one of the twelve strategic sectors, which has its own critical infrastructures, the regulations regarding IC's and the Spanish electricity sector, the agents involved in its operation and protection, such as the operators of the system, the Civil Guard or the National Center for Infrastructure Protection and Cybersecurity, among other agents. As well as the different typologies of attacks and the possible aggressors that operate in cyberspace are the main objective of this article.

Keywords: Cyber Incidents, Spanish Electric System, Critical Infrastructures, Smart Grids, SCADA/ICS.

1. INTRODUCCIÓN

Los terribles atentados terroristas del 11S de 2001 en Nueva York y el del 11M, de 2004 en Madrid, supusieron un revulsivo para todas las sociedades, haciendo que se sintieran más vulnerables y más conscientes de la necesidad de proteger aquellos servicios que les resultaban más esenciales y básicos para la vida y su bienestar.

Hoy en día, las sociedades dependen de la energía para su desarrollo y de su bienestar de la energía, entre las cuales se encuentra la energía eléctrica. Sin este tipo de energía las funciones esenciales serían simplemente imposibles e inexistentes.

Para preservar las infraestructuras que proveen los servicios que satisfacen las necesidades esenciales, los distintos países han realizado y continúan realizando grandes esfuerzos desde todos los frentes que les son competentes, comenzando por la regulación y el desarrollo de normas jurídicas.

Ya en la *Constitución Española de 1978* (en adelante, CE), en su preámbulo, se recoge el deseo de la Nación española de establecer la seguridad y promover el bien de cuantos la integran en uso de su soberanía. En su artículo 17 proclama que toda persona tiene derecho a su libertad y su seguridad. Estableciendo como competencias exclusivas del Estado sobre distintas materias en su artículo 149, entre otras, la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (*CE, artículo 149.22ª*.), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (*CE, artículo 149.23ª*.), las bases del régimen minero y energético (CE, artículo 149.25ª.) o la Seguridad pública (CE artículo 149.29ª.)

En este sentido se expresa la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (en adelante ESN), al afirmar que *"La energía es un elemento fundamental para la prosperidad, el bienestar de la sociedad y la propia soberanía y continuidad del Estado". (Departamento de Seguridad Nacional, 2017).*

Es en ese documento, la ESN, donde se plasman los desafíos y amenazas[2] a los que se enfrenta España como nación, los ámbitos de actuación en los que las mismas se desdoblan, estableciendo unas líneas de acción y objetivos que desarrollan

2 Se entenderá por amenaza al evento, persona, artificio o circunstancia que pueda dañar o destruir la información, los datos, los servicios, sistemas o a las personas.

esas líneas de acción para garantizar el bienestar, la propia soberanía y la continuidad del Estado.

También, en este documento se vislumbran una serie de amenazas a la seguridad nacional, entre las que se encuentran el terrorismo, el crimen organizado o el espionaje.

Las amenazas, que se desarrollan en unos ámbitos comunes como es el ciberespacio, en el que se pueden reconocer vulnerabilidades donde las amenazas anteriormente descritas, las ciberamenazas o el uso de forma ilegítima del ciberespacio pueden tener lugar.

Es en este dominio, el ciberespacio, en el que algunas conductas antijurídicas como el robo de información, los daños en la información, los daños a los sistemas de información y comunicación, la privación de los servicios prestados por estos sistemas con técnicas como el DoS[3] o el DDoS[4], el chantaje utilizando técnicas como el *ransomware*[5] se ciernen como posibles ciberataques a infraestructuras, entre ellas las infraestructuras críticas y de estas las referentes al sector estratégico de la energía eléctrica. Otro de los sectores estratégicos relacionados con el anterior, en el que se producen esas conductas antijurídicas, es el de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TIC).

Así la ESN, reconoce en espacios comunes globales, amenazas y desafíos globales como son la vulnerabilidad del ciberespacio, la vulnerabilidad energética, los efectos derivados del cambio climático o las amenazas sobre las IC.

Para hacer frente a estas amenazas y desafíos, se establecen unos objetivos y unas líneas de actuación. Entre estas estarían como líneas de actuación incrementar la ciberseguridad, la lucha contra el terrorismo, la seguridad energética, la protección de las IC o la preservación del medio ambiente.

El proceso de transformación digital se revela como un gran catalizador para el desarrollo tecnológico y la preservación del medio ambiente, donde se muestra como una acción fundamental, el garantizar el suministro energético. Surgiendo la necesidad de proteger la seguridad de las instalaciones e infraestructuras que permiten su producción, gestión, transporte y distribución.

Proveer esta seguridad es una responsabilidad compartida entre los agentes que operan las infraestructuras y las administraciones públicas, frente a aquellos agentes que pretendan dañar las infraestructuras del sector energético y los servicios prestados por el mismo, guiados por diversos motivos como puedan ser los motivos económicos, los ideológicos o los políticos.

Por otra parte, se ha establecido una convergencia entre el mundo físico y el mundo virtual soportado por las TIC, que permite gestionar y operar de forma remota, y

3 DoS es un tipo de ataque informático. Significa Denegación de Servicio por sus siglas en inglés (Denied of Servicie, DoS).

4 DDoS es un tipo de ataque informático evolucionado del anterior, en el que se utiliza multitud de dispositivos de forma distribuida para realizar el ataque contra un sistema concreto. Significa Distribuid Denied of Servicie, DDoS.

5 El ransomware es un tipo de ataque informático en el que se realiza, por parte del atacante, un cifrado total o parcial de la información del sistema de la víctima y se pide un rescate a cambio de obtener una clave que permitiría su descifrado.

muchas veces desatendida, los dispositivos y máquinas reales. De forma que lo que ocurre en el mundo físico tiene un alto impacto en la gestión y operatividad gestionada en el entorno virtual y viceversa.

Todo esto sucede de una forma transparente para el ciudadano. De la misma forma, en entornos industriales se ha pasado del control y supervisión manual por operarios a sistemas de control industrial, conocidos por sus siglas en inglés (ICS, *Industrial Control System*). Estos sistemas engloban a métodos de control implantados en áreas ampliadas como son los sistemas inteligentes de control y adquisición de datos (*Supervisory Control and Data Acquisition*, SCADA) y los sistemas de control distribuidos, conocidos por sus siglas en inglés (DCS, *Distributed Control System*)

Estos sistemas de control industrial no estaban diseñados para funcionar con seguridad en las redes de datos de propósito general, como puede ser Internet, con un gran ciclo de vida que puede superar normalmente, según la actividad, los 15 años de vida útil. Estos sistemas han estado históricamente implantados de forma aislada, pero en la actualidad cada vez más lo están. Y se despliegan utilizando la infraestructura de Internet para poder gestionar de forma remota los distintos sistemas distribuidos geográficamente, con el consecuente riesgo que esto supone para la seguridad lógica de los mismos, la seguridad lógica de los sistemas a los que se conectan, así como de las propias redes de información a las que se acoplen.

Tradicionalmente se trabajaba en la seguridad desde el ámbito de la seguridad física, pero esto ya no es posible, teniendo que adoptar un concepto de seguridad integral, en el que se enmarca también la protección desde el ámbito de la seguridad lógica, especialmente en los sistemas dedicados al control industrial.

La amenaza de ataques a sistemas e información operados en el sector eléctrico y en el ciberentorno es real, ya ha ocurrido. Ciberincidentes como el sufrido contra la planta nuclear de Natanz en Irán, con el malware[6] "*Stuxnet*". El ataque sufrido por la empresa de distribución de energía eléctrica Kyivoblenergo de Ucrania, el 23 de diciembre de 2015, en el que se vieron afectadas más de 225.000 personas como muestra el informe del instituto SANS (*SANS, marzo 2016*[7]) o el más reciente ciberincidente sufrido a primeros de abril de 2020 por la compañía EdP (Energías de Portugal, S.A)[8], en el que se estima que se han visto comprometidos 10 TB[9] de información, por el que han pedido a la compañía un rescate de diez millones de euros, son una muestra de ello.

2. EL SISTEMA ELÉCTRICO COMO INFRAESTRUCTURA CRÍTICA

Los sistemas eléctricos son una de las máquinas más complejas desarrollados por el hombre y de ellos depende la mayor parte de la actividad física y económica del mundo. Es por tanto necesario considerar a las redes eléctricas como instalaciones críticas que es necesario proteger, y así ha sido recogido dentro del 2017, *Join*

6 Malware, proviene del acrónimo malicious software, software malicioso. Se considera como tal, todo aquel software capaz de dañar a la información o a los sistemas de información de forma lógica.

7 Recuperado de: https://bit.ly/3kGNGCB. Fecha. 22 de mayo de 2020

8 EdP es uno de los principales grupos de producción y distribución de energía en Europa y el principal de Portugal, con una facturación de 12.000 millones de euros en 2012.

9 TB, es el acrónimo de Tera Bytes, es una unidad de medida de información. En concreto 1 TB equivale a 1024 Mega Bytes o a 1.048.576 Mega Bytes de información.

Communication on Cibersecurity. Teniendo en cuenta la nueva digitalización a la que se enfrenta el sector eléctrico, la UE en su paquete "*Clean Energy for all Europeans"* (*JOIN/2017/0450*) ha adoptado ocho medidas encaminadas a la creación de un entorno favorable para la transición hacia el mundo digital dentro del sector eléctrico, en el que cobra especial relevancia la ciberseguridad de dichos sistemas.

2.1. EL SISTEMA ELÉCTRICO COMO INFRAESTRUCTURA CRÍTICA. NORMATIVA

Después de los ya mencionados atentados del 11S[10] y 11M[11], y ante la importancia de mantener los servicios esenciales, la continuidad de la prestación de los mismos y las infraestructuras que lo sostienen, los Estados reaccionaron con distintas medidas e iniciativas para su consecución, siendo una de las primeras medidas la regulación normativa. Se verá un breve itinerario de las distintas regulaciones tanto de la Unión Europea como la española.

2.1.1. Marco regulatorio de la Unión Europea en relación a las IC

En 2004, y en respuesta a los ataques terroristas del 11M y 11S, surge en el seno de la Unión Europea la necesidad de incrementar la seguridad en lo que se consideraban las IC. En junio de 2004, el Consejo Europeo solicita la elaboración de una estrategia global para mejorar la protección de infraestructuras críticas.

La Comisión, en respuesta a esa solicitud, el 20 de octubre de 2004 adopta la *Comunicación COM/2004/0698*, sobre protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo, en la que se formulan propuestas para mejorar la prevención, preparación y respuesta de Europa frente a atentados terroristas que afecten a las IC.

Con la comunicación *COM/2004/0701*, *"Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias"*, la Comisión creará un sistema europeo de alerta temprana denominado "ARGUS", para conectar todos los sistemas de emergencia especializados.

Ese mismo año se promulga la **Comunicación COM/2004/0702, "Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo"**. En la misma se identifica qué son las infraestructuras críticas y un sistema que defina la criticidad de las mismas, se establece la creación de un inventario y criterios de clasificación de estas infraestructuras. Por la misma Comunicación, se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y la Información (*European Network and Information Security Agency*, ENISA) y finalmente se propone la creación del Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas PEPIC, o por sus siglas en inglés (*European Programme for Critical Infrastructure Protection*, EPCIP). Se establecen medidas concretas como la identificación de las Infraestructuras Críticas Europeas (ICE), sin perjuicio de que los estados miembros trabajen sus Infraestructuras Críticas Nacionales (ICN), y que estos establezcan un Organismo de Coordinación Nacional de Protección

10 Atentado terrorista por atacantes yihadistas que sucedió en la ciudad de Nueva York, el día 11 de septiembre de 2001.

11 Atentado terrorista por atacantes yihadistas que sucedió en la ciudad de Madrid, el día 11 de marzo de 2004.

de Infraestructuras Críticas (OCNP-PIC). Se incide en la necesidad de trabajar en los Planes de Seguridad de Operador (PSO), proponiendo un modelo.

El 8 de diciembre de 2008, se promulga la Directiva Europea 2008/114/CE, en vigor desde el 12 de enero de 2009 que debía ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los estados miembros con anterioridad al 12 de marzo de 2011. Esta directiva establece un procedimiento de identificación de ICE, así como un criterio común para evaluar las infraestructuras. Se definen en su artículo 2 varios conceptos como son:

- Infraestructuras críticas.
- Infraestructuras críticas europeas.
- Análisis de riesgo.
- Información sensible sobre protección de infraestructuras críticas.
- Protección.
- Propietarios u operadores de infraestructuras críticas europeas.

Así, define Infraestructura Crítica como "*El elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad y el bienestar social y económico de la población, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones*" (Directiva Europea 2008/114/CE)

En su artículo 3 establece que cada estado miembro identificará las ICEs y las ICNs para proponerlas a la comisión y que, a su vez, la Comisión podrá proponer la existencia de infraestructuras para valorarlas como infraestructuras críticas europeas. Se establecen unos criterios horizontales para valorar la criticidad de las infraestructuras que habrán de incluir el número de víctimas, el impacto económico y el impacto público.

En su artículo 4, entre otras indicaciones, señala que el proceso de identificación y designación de ICE se completará antes del 12 de enero de 2011, estableciéndose que su revisión deberá hacerse de forma periódica.

En 2013, se publica la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea (*Cybersecurity Strategy of the European Union: an Open, Safe and Secure Cyberspace*, CSEU-SSC). Este documento comprende los aspectos del mercado interior, justicia y política exterior relacionados con el ciberespacio.

Pero el verdadero impulso en materia de ciberseguridad viene de la mano de la promulgación de la *Directiva 1148/2016/UE*, de 6 de julio de 2016, más conocida como la *Directiva NIS*, la "Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información de la Unión", publicada el 19 de julio de 2016, que entró en vigor el 9 de agosto de 2016. Traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico, a través del *Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de Seguridad de las Redes y los Sistemas de Información*.

En este Real Decreto-ley, se establece en su artículo 36 una tipificación de faltas calificadas como faltas leves, graves y muy graves, por las que se pueden establecer

unas sanciones que podrían ir desde una mera amonestación hasta una sanción de 1.000.000 de euros para faltas muy graves.

2.1.2. Marco regulatorio español en relación a las IC y al sector eléctrico

En España, *la Directiva 2008/114/CE*, se ha traspuesto al ordenamiento jurídico a través de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, de una forma completa y aportando otras medidas complementarias. Esta ley es comúnmente conocida como *Ley de Protección de Infraestructuras Críticas (*en adelante, LPIC), desarrollada por el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el *Reglamento de protección de las infraestructuras críticas* (en adelante RDPIC).

En la LPIC, se incluye la definición oficial en España de qué es un servicio esencial, una infraestructura crítica y una infraestructura estratégica, siendo que:

- Servicio esencial: *"Es el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas*".
- Infraestructuras Críticas: *"Son las infraestructuras estratégicas, que proporcionan servicios esenciales y cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales*".
- Infraestructuras Estratégicas: *Son las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales" (Ley PIC, 2011).*

Tanto en la LPIC como en el RDPIC, se establece que la responsabilidad de la seguridad de las infraestructuras críticas será compartida por el Gobierno, a través de los organismos competentes[12], los operadores críticos que operen o exploten las mismas (ya sean operadores públicos o privados) y terceras partes que se hubieran incorporado por delegación de los anteriores.

La LPIC y su desarrollo reglamentario con el RDPIC establecen un esquema de planificación de la protección de las IC, articulado en un mecanismo de carácter interdepartamental formado por órganos y entidades tanto de carácter privado como de las Administraciones Públicas. Estos son de carácter estratégico y responsabilidad

12 Según el RDPIC, los organismos competentes son:
- La **Secretaría de Estado** de Seguridad del Ministerio del Interior.
- El **Centro Nacional** para la Protección de las Infraestructuras Críticas.
- Los **Ministerios** y organismos integrados en el Sistema.
- Las **Comunidades Autónomas y** las Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- Las **Delegaciones del Gobierno** en las Comunidades Autónomas y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- Las **Corporaciones Locales** mediante la asociación de Entidades Locales de mayor implantación a nivel nacional.
- La **Comisión Nacional** para la Protección de las Infraestructuras Críticas.
- El **Grupo de Trabajo Interdepartamental** para la Protección de las Infraestructuras Críticas.

exclusiva del Estado, del que emanan el Plan Nacional de Protección de IC (PNPIC) y los Planes Estratégicos Sectoriales (PES).

Por otra parte, a un nivel más limitado en alcance y organizativo de responsabilidad, estarían los titulares de la IC, del que emanará los Planes de Seguridad del Operador (PSO) y los Planes de Protección Específicos (PPE).

Finalmente, estaría el escalón de planificación con un carácter operativo por las Delegaciones de Gobierno, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que realizarán los Planes de Apoyo Operativo (PAO).

Hay otras normas de distinto rango jurídico que vienen a dar apoyo, respuesta y soluciones al complejo tratamiento de la protección de infraestructuras críticas, como son las seguidamente relacionadas:

- Resolución de 8 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueban los nuevos contenidos mínimos de los Planes de Seguridad del Operador (PSO) y de los Planes de Protección Específicos (PPE).

- Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (en adelante, ENS 2017).

- Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019 (en adelante, ENCS 2019), aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional.

- Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave.

- Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional.

- Estrategia de Seguridad Energética Nacional, publicado por el Departamento de Seguridad Nacional en 2015, en la que se estable como características del sistema eléctrico español su robustez y fortaleza al estar mallado y parcialmente interconectado, tanto con Francia como con Portugal.

Así en España el sector estratégico de la energía comprende tanto la producción, transporte como la distribución de la energía, ya sea eléctrica, de hidrocarburos o de gas natural.

Se denota que, si bien, tanto la LPIC como el RDPIC no tienen un régimen sancionador, por no contemplar las debidas medidas de seguridad por parte de los operadores, esto sí queda reflejado en la transposición de la *Directiva 1148/2016/UE*, de 6 de julio de 2016, más conocida como la Directiva NIS, a través del *Real Decreto-ley 12/2018,* de 7 de septiembre, de Seguridad de las Redes y los Sistemas de Información.

Según datos publicados por el Departamento de Seguridad Nacional, hasta diciembre de 2018, en el ámbito del sector energético español se habían consolidado los PSO de quince operadores críticos y los PPE de sesenta y siete instalaciones críticas (*Departamento de Seguridad Nacional, 2019*).

SECTOR	SUBSECTOR	PLAN DE SEGURIDAD DEL OPERADOR	PLAN DE PROTECCIÓN ESPECÍFICO
Energía	Eléctrico	15	67
	Petróleo	5	17
	Gas	5	33
Financiero		15	25
Nuclear		4	6
Transporte	Aéreo	2	7
	Marítimo	18	6
	Ferroviario	3	1
	Carreteras	2	2
Agua		26	15
Espacio		3	0
Químico		8	7
TIC		6	0
Alimentación		0	0
Transporte		0	0
Administración		0	0
Instalaciones de investigación		0	0

Fuente: Ministerio del Interior

Ilustración 1. Planes de Seguridad de Operador y Planes de Protección Específicos del sector eléctrico español, 2018. (Fuente, DSN)[13].

2.1.3. Marco regulatorio europeo y español en relación al sector eléctrico

En cuanto a la normativa específica del sector eléctrico español, abundante en esta materia, se encuentra consolidada y actualizada[14] a fecha 27 de abril de 2020, cuando se cerró este artículo. En la ilustración 2, se pueden ver los principales desarrollos normativos tanto nacionales como europeos desde 1997 a 2017.

En gran medida estos desarrollos normativos han ido encaminados a la liberalización en el ámbito de la competencia y el mercado de la energía eléctrica. Por otra parte, este desarrollo normativo ha ido orientado a contemplar las medidas técnicas de instalación, transporte y operación de las líneas de distribución eléctrica.

13 Recuperado del informe anual 2019, del Departamento de Seguridad Nacional. Fecha: 22 de mayo de 2020.

14 Código electrónico de la Energía Eléctrica, publicado por el BOE (Boletín Oficial del Estado) y recuperable en el enlace: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=014_Codigo_de_la_Energia_Electrica&tipo=C&modo=2

Podría destacarse:

- *La Directiva 2003/54/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior que deroga la anterior Directiva 96/92/CE de declaraciones sobre las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos y que ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico, a través de la Ley 17/2007.

- *Ley 17/2013*, de 29 de octubre, para la garantía de suministro e incremento de la competencia en los sistemas insulares y extra-peninsulares, en la que se establece que Red Eléctrica de España (en adelante, REE), en su calidad de operador del sistema, sea el titular de todas las nuevas instalaciones de bombeo, siempre y cuando se determine que dichas instalaciones tengan como finalidad principal la garantía del suministro, la seguridad del sistema y la integración de energías renovables no gestionables.

- *Ley 24/2013*, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que es la principal norma reguladora de las actividades de transporte de energía eléctrica.

- *Reglamento 2019/943*, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de electricidad.

Desde el punto de vista técnico, cabe destacar:

- El Reglamento publicado por el *Real Decreto 223/2008*, sobre condiciones técnicas y garantías de la calidad en líneas de Alta Tensión.

- *Real Decreto 134/2010*, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones para garantía de suministro.

- *Real Decreto-ley 9/2013* por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

- *Real Decreto-ley 413/2014* por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de las fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

- Circular de la Comisión nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), *Circular 7/2019*, de 5 de diciembre, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica y que establecen el actual marco regulatorio retributivo para la actividad de transporte de energía eléctrica en España.

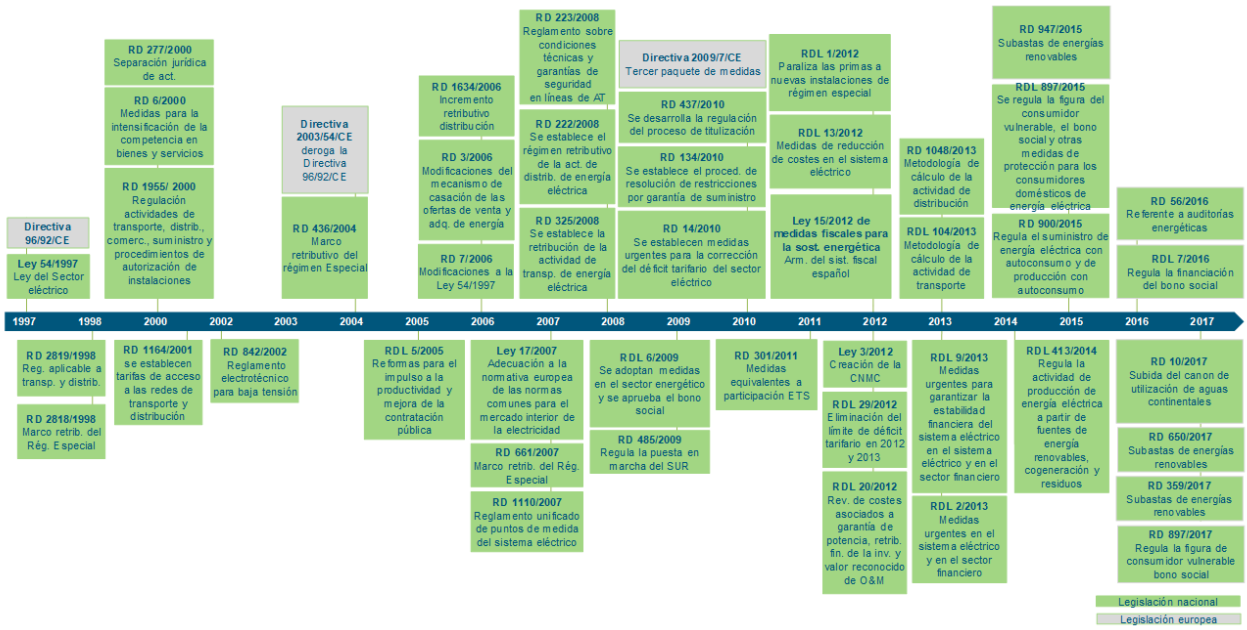


Ilustración 2. Legislación básica del Sector Eléctrico Español[15].

2.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ELÉCTRICO, DESDE EL GENERADOR AL CONSUMIDOR

El objetivo de un sistema eléctrico es abastecer la demanda eléctrica de las cargas presentes a lo largo de un territorio. Puesto que no es posible almacenar a gran escala la energía eléctrica, es necesario que se cumpla en todo momento un equilibrio entre la demanda y la generación.

Esta condición, junto con la necesidad de mantener continuidad en los circuitos que transportan la energía eléctrica, hacen que el sistema eléctrico forme parte del sector estratégico de la energía, parte de ellas se encuentran catalogadas como IC.

Las tres funciones principales de un sistema eléctrico son la generación, el transporte y la distribución de la energía eléctrica, desde las plantas generadoras hasta los consumidores finales, como puede observarse en la Ilustración 3.

Para llevar a cabo estas funciones el sistema eléctrico está compuesto por numerosos componentes: unidades de generación; líneas de transporte y distribución; transformadores; sistemas de monitorización, protección y control; operadores de red, encargados de mantener el equilibrio entre demanda y generación; y circuitos eléctricos de los consumidores finales.

15 Recuperado de http://www.energiaysociedad.es/manenergia/2-2-el-marco-normativo-espanol/, Fecha: 22 de mayo de 2020.

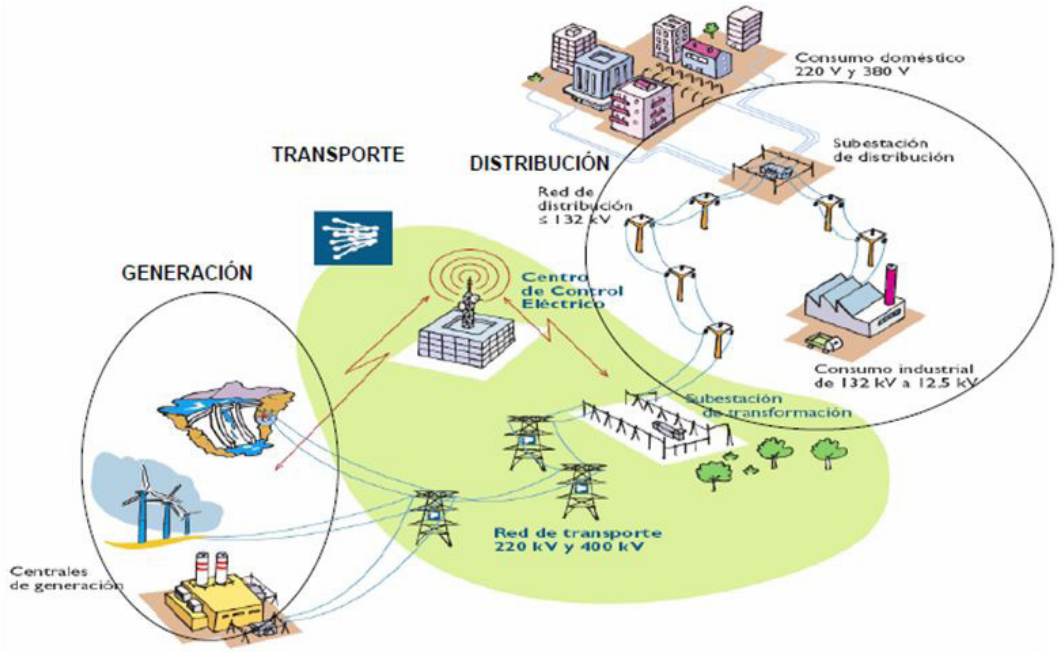


Ilustración 3. Esquema básico del sistema eléctrico español[16].

La generación de electricidad en España, junto con la distribución, es una actividad regulada, encargada de la producción de energía eléctrica. Las unidades de generación transforman energía primaria (agua, carbón, luz, viento, etc) en energía eléctrica, y en el territorio español conviven tecnologías convencionales (hidráulica, nuclear y térmica) con las instalaciones renovables (eólica, solar, biomasa, etc.).

Para hacer llegar la energía eléctrica desde los centros de generación al consumidor final es necesario disponer de una red de transporte y distribución de energía eléctrica. En España se pueden distinguir dos segmentos en función de las tensiones de trabajo: la red de transporte en alta tensión (220 kV y 380 kV) y la red de distribución en media y baja tensión (tensiones inferiores a 132 kV).

La red de transporte es la encargada de transportar la energía eléctrica desde las grandes centrales de generación, a lo largo de la geografía española, hasta las redes de distribución, así como de mantener los intercambios de energía internacionales.

Red Eléctrica de España[17] es la empresa encargada de las labores de mantenimiento, operación y gestión de la red eléctrica de transporte española en exclusividad desde el año 2007 (Ley 17/2007), dado el carácter esencial del transporte de energía eléctrica que es una actividad regulada, ejercida en régimen de monopolio.

Por otra parte, la red de distribución transporta la energía eléctrica de la red de transporte hasta el consumidor final, a través de diferentes niveles de tensión, es por tanto una red de aproximación de la electricidad al consumidor. La distribución de energía eléctrica es una actividad no regulada que llevan a cabo diferentes compañías a lo largo del territorio español.

16 Recuperado de https://codigopublico.com/a-fondo/la-energia-que-nos-mueve-2/ Fecha: 22 de mayo de 2020.

17 REE (Red Eléctrica de España) es una empresa de titularidad pública nacida en enero de 1985. https://www.ree.es/es/conocenos/ree-en-2-minutos Fecha: 23 de mayo de 2020.

El paso de un nivel de tensión a otro se realiza mediante transformadores, localizados en subestaciones, siendo uno de los elementos críticos de los sistemas eléctricos.

En función de los niveles de tensión con los que trabaja el transformador se pueden distinguir:

- subestaciones elevadoras, encargadas de elevar la tensión a la salida de los generadores para adecuarla a los niveles de tensión de la red de transporte de energía eléctrica;
- subestaciones de distribución, actúan de eslabón entre el sistema de transporte y el de distribución;
- los centros de transformación, que reducen la tensión a los niveles de los consumidores finales de baja tensión.

En la ilustración 4 puede verse el esquema de actividades realizadas en el sistema eléctrico español, junto a los principales operadores y algunos de menor entidad.

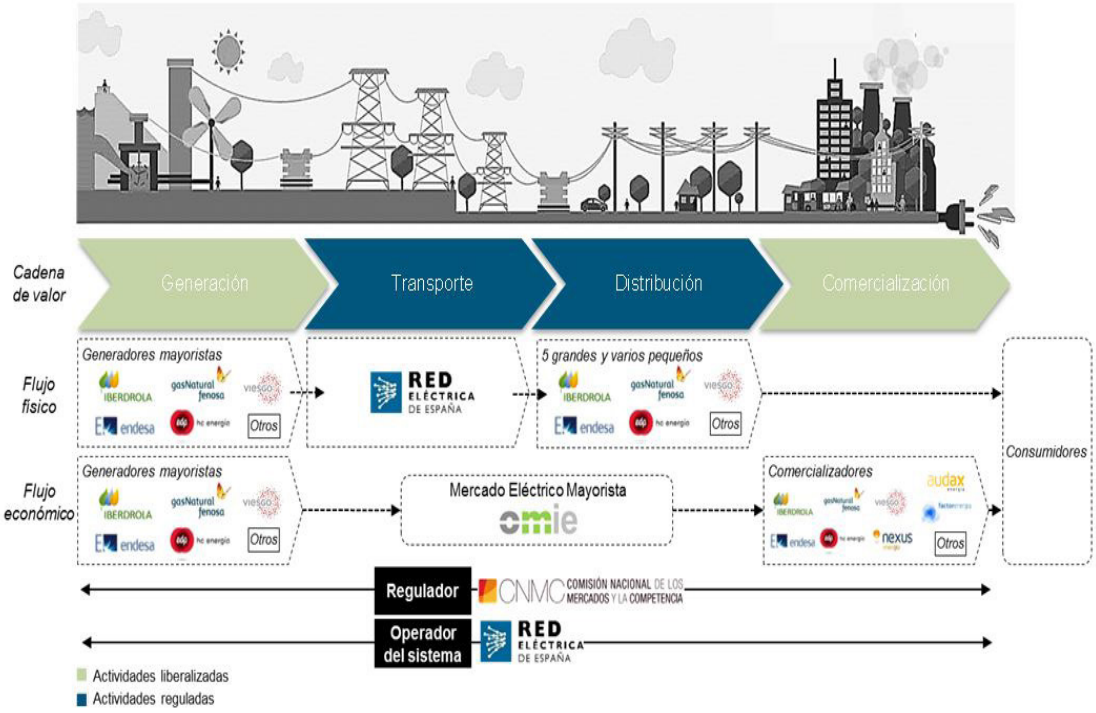


Ilustración 4. Actividades en el sistema eléctrico español[18].

Según el informe de cierre del año 2019, de Red Eléctrica de España[19], la red de transporte del sistema eléctrico español está compuesta por 44.457 km de líneas eléctricas y 33.700 km de fibra óptica.

18 Recuperado de https://codigopublico.com/a-fondo/la-energia-que-nos-mueve-2/ Fecha: 22 de mayo de 2020.

19 Recuperado, desde la página Web de REE https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/informe-anual-sistema/sistema-electrico-espanol-prevision-cierre-2019 Fecha: 23 de mayo de 2020.

En cuanto a la potencia instalada, en el año 2019 se incrementó a nivel nacional en 108,6 TWh[20] llegando a los 261,02 TWh en el territorio nacional. En relación a los intercambios internacionales con Francia y Portugal, a lo largo de 2019 se importaron 18,8 TWh y se exportaron 12,2 TWh, resultando un saldo importador de 6,6 TWh. Finalmente, y atendiendo a los requerimientos en materia de cobertura de la demanda con fuente de energía renovable, en 2019 el 58,6% de la producción nacional fue libre de dióxido de carbono.

En la tabla 1 puede apreciarse la potencia eléctrica instalada en el sistema eléctrico español, durante los últimos cinco años.

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA

Potencia instalada nacional (MW)

	2016	2017	2018	2019	2020
Hidráulica convencional y mixta	17.030	17.028	17.046	17.085	17.085
Bombeo puro	3.329	3.329	3.329	3.329	3.329
Nuclear	7.573	7.117	7.117	7.117	7.117
Carbón	10.004	10.004	10.030	9.683	9.456
Fuel + Gas	2.490	2.490	2.490	2.447	2.447
Ciclo combinado	26.670	26.670	26.284	26.284	26.284
Hidroeólica	11	11	11	11	11
Resto hidráulica (1)	-	-	-	-	-
Eólica	23.001	23.082	23.545	25.799	25.902
Solar fotovoltaica	4.683	4.685	4.712	8.913	9.146
Solar térmica	2.304	2.304	2.304	2.304	2.304
Térmica renovable/Otras renovables (2)	870	872	877	1.076	1.076
Térmica no renovable/Cogeneración y resto/Cogeneración (3)	5.965	5.801	5.727	5.677	5.672
Residuos no renovables(4)	496	496	490	490	490
Residuos renovables(4)	160	160	160	160	160
Total	**104.588**	**104.050**	**104.123**	**110.376**	**110.480**

(1) Incluye todas aquellas unidades menores de 50 MW que no pertenecen a ninguna unidad de gestión hidráulica (UGH). A partir de 2015 están incluidas en hidráulica convencional y mixta.
(2) Otras renovables incluyen biogás, biomasa, hidráulica marina y geotérmica. Los valores de potencia incluyen residuos hasta el 31/12/2014.
(3) Los valores de potencia incluyen residuos hasta el 31/12/2014.
(4) Potencia incluída en térmica renovable y térmica no renovable/cogeneración y resto/cogeneración hasta el 31/12/2014.
Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) hasta 2014 en: resto hidráulica, eólica, solar fotovoltaica, solar térmica, térmica renovable/otras renovables, térmica no renovable/cogeneración y resto/cogeneración y residuos.
Datos a 31 de diciembre.
(*) Para el año 2020 datos a abril de 2020.

Tabla 1. Potencia eléctrica instalada en España, periodo 2016-2020, por tipo de fuente de generación (Fuente REE).

El sistema eléctrico español, como ya se ha comentado, se pretende robusto y fuerte por diversas causas. Principalmente por el mallado de su red, siendo muy densa, permitiendo distribuir el flujo de potencia por caminos alternativos en caso de caída de líneas, seguidamente por su interconexión parcial, tanto a Francia como a Portugal, pero también por la diversidad de fuentes generadoras de electricidad utilizadas.

A esta variedad de fuentes ha contribuido, sin duda, el proceso de descarbonización y la implementación de fuentes de generación renovables y menor dependencia del carbón y del petróleo.

20 TWh: Tera Watios por hora.

3. EL NUEVO MODELO DE SISTEMA ELÉCTRICO: LAS SMART GRIDS

3.1. SMART GRIDS

Como consecuencia de las medidas encaminadas a la descarbonización de los sistemas de potencia y la descentralización de la generación, así como el aumento de la participación de los consumidores finales en la producción y gestión de su propia demanda y generación, los sistemas eléctricos de potencia están sufriendo grandes cambios en las últimas décadas.

Las nuevas redes eléctricas inteligentes o Smart grids son complejos sistemas ciber-físicos en los que interaccionan los tradicionales sistemas físicos de generación y transporte de la energía eléctrica, con las nuevas tecnologías digitales empleadas para la captación de medidas, comunicación y procesado de la información que facilitan la gestión de la red eléctrica. Así, las Smart grids integran las acciones de los generadores, de los consumidores y *prosumers* (consumidores con capacidad de generación) conectados a ellas, así como de los sistemas de transporte y distribución, constituyendo un entorno interconectado en una red inteligente que permite ser más eficiente en la producción, el consumo y el transporte de energía eléctrica. Además, las Smart grids permiten alcanzar los objetivos fijados por la Unión Europea en materia de cambio climático: reducir el consumo energético, ampliar la cobertura de la demanda eléctrica con fuentes de generación renovable, y finalmente mejorar la eficiencia energética.

La Ilustración 6 muestra la evolución de las redes eléctricas tradicionales hacia las Smart grids y su exposición a las amenazas de las redes de estándares de tecnologías de la información o IT (por sus siglas en inglés, *Information Technology*).

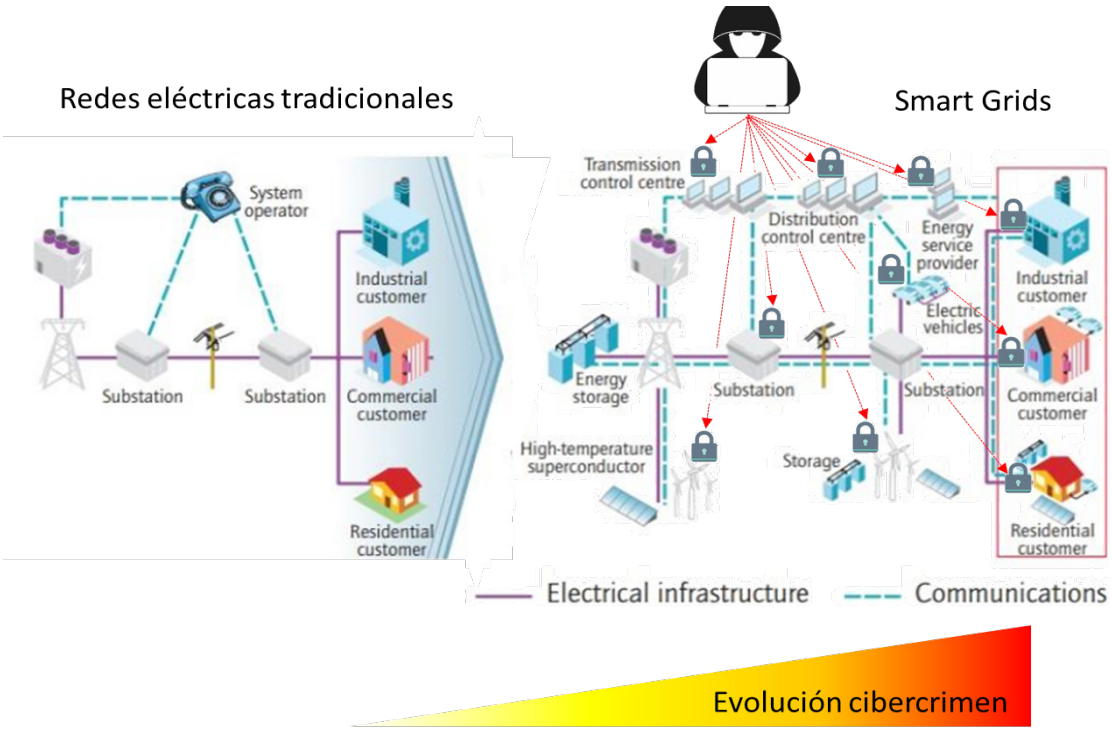


Ilustración 5. Evolución de las redes eléctricas tradicionales a Smart Grids[21].

21 Recuperado de https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2011 Fecha: 22 de mayo de 2020.

Uno de los elementos clave en la operación de las Smart grids es la arquitectura de comunicaciones, que se emplea para recoger datos sobre el estado de la red. Así como enviar comandos de actuación a los diferentes elementos controlables del sistema eléctrico como generadores, consumidores con capacidad para gestionar su demanda o elementos de control del flujo de potencia en las subestaciones.

La integración de la nueva infraestructura cibernética con la infraestructura física tradicional del sistema eléctrico abre un nuevo abanico de posibles problemáticas en materia de ciberseguridad.

Es en este punto donde confluyen la arquitectura de IT[22] con la de las tecnologías de operación industrial, también conocidas por OT (por sus siglas en inglés, *Operation Technology*), no estando estos últimos, normalmente, preparados para trabajar en condiciones de seguridad en redes estándares de IT. La diferencia conceptual entre ambas es la seguridad.

En el ámbito de las IT se da prioridad a la confidencialidad de la información, a continuación, a la integridad de la misma y, por último, a la disponibilidad.

Por su parte, el ámbito de las OT es mucho más restrictivo en cuanto al tiempo de proceso y el número de dispositivos que han de interactuar intercambiando información. Por esto las redes OT dan prioridad a la disponibilidad, dejando en segundo plano la integridad y por último la confidencialidad.

Lo anteriormente expuesto, unido al largo ciclo de vida que tienen algunos elementos empleados en el sector energético (como pueden ser las grandes centrales térmicas, hidráulicas o nucleares en producción desde hace más de 30 años, hace que al querer integrar estas máquinas, carentes en su diseño de las funcionalidades de seguridad básicas para operar interconectados con redes IT, queden expuestas a amenazas de ciberseguridad muy importantes, que pueden explotar las vulnerabilidades de estos sistemas por agentes que quieran atacarlos.

Ataques puntuales a ciertos elementos del sistema eléctrico pueden acarrear problemas de estabilidad en la red, un fallo en cascada en el sistema o, incluso, llegar a un apagón o, por como es más conocido en la industria por su vocablo en inglés, "*blackout*".

Especialmente sensibles en cuanto a la ciberseguridad son los elementos de procesamiento y comunicación de información dispuestos en la infraestructura avanzada de medida, conocida por sus siglas en inglés (AMI, *Advanced Metering Infraestructure*).

22 Las redes IT son las utilizadas en el ámbito comercial y empresarial, por su parte las OT son tipos de redes utilizadas en el ámbito de la industria.

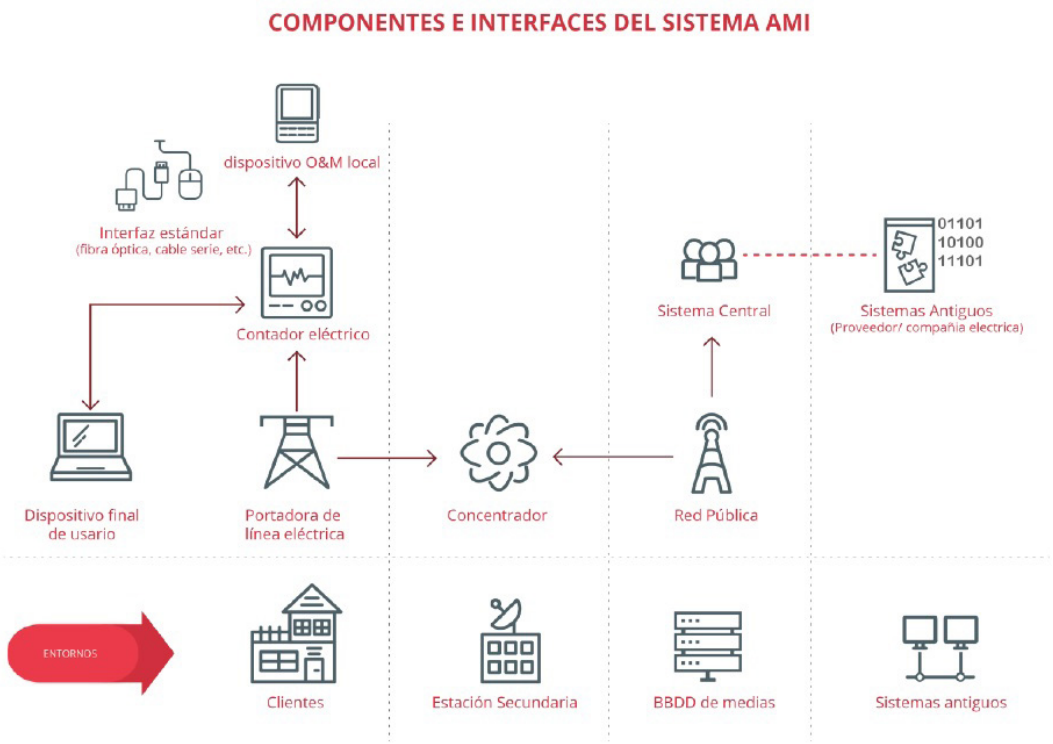


Ilustración 6. Componentes principales de una Infraestructura Avanzada de Medida. Fuente INCIBE[23] [24].

El sector eléctrico es un entorno especial por su implantación de sistemas de medición, control y actuación industrial. En buena parte por las fuertes inversiones realizadas en el sector para su adecuación a la evolución hacia el Smart grid. En este sentido el INCIBE refiere:

> *"Gracias a la unión y estandarización establecida entre distribuidores de energía, fabricantes y desarrolladores, la existencia de protocolos relacionados con las redes inteligentes no es tan profusa como en otros entornos de la industria. De entre los protocolos salidos de esta unión y estandarización se analizan aquellos cuyo uso es más común en el territorio español y aquellos que son usados ampliamente a lo largo del territorio europeo"* (INCIBE, 2012)[25].

Los protocolos de comunicación OT más utilizados en el sector energético español y europeo son *PRIME*[26], *Meters and More*[27], DLMS/COSEM[28], G3-PLC y OSGP[29].

23 INCIBE, Instituto Nacional de Ciberseguridad, España.
24 Obtenido de la Guía de Protocolos de Seguridad Industrial, INCIBE en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHpP351s_pAhVy5-AKHQPcDp8QFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.incibe-cert.es%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fcontenidos%2Fguias%2Fdoc%2Fcertsi_seguridad_protocolos_industriales_smartgrid.pdf&usg=AOvVaw2rf4E377ghUcoJ0QFJ3E7y Fecha: 22 de mayo de 2020.
25 Ibidem 21.
26 PRIME (PoweRline Intelligent Metering Evolution) es un protocolo que implementa los dos primeros niveles del modelo OSI.
27 Meters and More, protocolo propietario, cubre toda la pila de niveles del modelo OSI.
28 DLMS/COSEM es un protocolo de nivel de aplicación que define desde la capa 4 hasta la capa 7 del modelo OSI.
29 OSGP, Protocolo abierto de Smart grid, por sus siglas en inglés (Open Smart grid Protocol).

En la Tabla 2, se puede ver un cuadro comparativo de las características más importantes de estos protocolos en cuanto a aspectos generales, seguridad, capas implementadas por el modelo OSI y su compatibilidad, entre otras.

	Protocolo	PRIME	DLMS/COSEM	Meters and More	G3-PLC	OSGP
Aspectos generales	Tipo de estándar	Abierto	Abierto	Propietario	Abierto	Abierto
	Medio de transmisión	PLC	Ethernet	PLC Ethernet Serie	PLC Ethernet	PLC Ethernet
	Región de uso	España	España	Italia España	Francia	Norte de Europa
	Compatibilidad	DLMS/COSEM	PRIME M&M G3-PLC OSGP	DLMS/COSEM	DLMS/COSEM	DLMS/COSEM G3-PLC
Seguridad	Cifrado	Perfiles 1 y 2	Niveles Low y High	SI	SI	SI
	Autenticación	Perfiles 1 y 2	Niveles Low y High	SI	SI	SI
Capas implementadas por el protocolo (nivel OSI)	1	X		X	X	X
	2	X		X	X	X
	3			X	X	X
	4		X	X	X	X
	5		X		X	X
	6		X		X	X
	7		X	X	X	X
Recomendaciones de seguridad		Utilizar el perfil de seguridad 1 o 2	Utilizar High Level security Sobre TCP/IP realizar filtrado en el puerto 4059	En despliegues conjuntos con DLMS/COSEM aplicar la seguridad en ambos protocolos	Utilizar autenticación vía RADIUS	Utilizar medidas de cifrado adicionales

Tabla 2. Resumen comparativo de protocolos utilizados en redes inteligentes. Fuente INCIBE[30].

4. NUEVOS RETOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO ANTE CIBERINCIDENTES

Los últimos datos consolidados en cuanto a ciberincidentes son los referidos al año 2018, datos publicados por el Ministerio del Interior de España.

Analizando los mismos se puede observar que el sector energético tuvo 20,6% de los ciberincidentes registrados a IC.

En las tablas 3, 4 y 5 pueden apreciarse los ciberincidentes gestionados por el INCIBE-CERT, durante el año 2018 y anteriores. Nótese que no pueden ser localizados a partir de las Tablas referidas, ni de los metadatos de las mismas, los ciberincidentes producidos exclusivamente en el sector energético de la electricidad, al no estar diferenciados. Los datos se refieren a todo el Sector Estratégico de la Energía, incluyendo la electricidad, los hidrocarburos y el gas natural (*Ministerio del Interior, 2019*).

Incidentes por público objetivo	INCIDENTES GESTIONADOS			
	2015	2016	2017	2018
Ciudadanos y empresas	45.693	110.293	116.642	102.414
Red académica (RedIris)	4.153	4.485	5.537	8.383
Infraestructuras Críticas (IICC)	130	479	885	722

Tabla 3. Ciberincidentes por dominio de objeto.[31]

30 Ibídem 21.
31 Recuperado del Informe anual de Ciberdelincuencia 2019, *(Ministerio del Interior, 2019)*

Sector estratégico	INCIDENTES GESTIONADOS			
	2015	2016	2017	2018
Energía	46	126	213	149
Transporte	24	90	152	192
Tecnologías Informac. y Comunicac. (TIC)	17	17	40	46
Sistema tributario y financiero	17	152	250	214
Alimentación	12	47	42	40
Agua	5	40	134	57
Industria nuclear	5	4	12	5
Administración	1	2	10	1
Espacio	0	0	1	3
Industria química	0	0	0	15
Instalaciones de Investigación	0	0	0	0
Salud	0	0	1	0
Todos los sectores afectados	3	1	0	0

Tabla 4. Ciberincidentes gestionados por Sector Estratégico[32].

Tipo de incidente	INCIDENTES GESTIONADOS			
	2015	2016	2017	2018
Intrusión	15	39	97	26
Fraude	8	13	66	41
Malware	75	311	387	200
SPAM	0	8	21	0
Disponibilidad	10	28	55	54
Intento de intrusión	7	24	159	9
Robos de información	2	1	1	7
Contenido Abusivo				11
Recolección de información				111
Sistema Vulnerable				224
Otros	13	55	99	39

Tabla 5. Ciberincidentes gestionados por tipología[33].

4.1. PUNTOS VULNERABLES

Las redes eléctricas actuales están compuestas por dos capas: la capa física, encargada de la generación y transporte de energía hacia el consumidor final, y la capa cibernética, compuesta por los sensores distribuidos a lo largo de la red, los sistemas de comunicación, monitorización y control.

El empleo de las TIC supone una gran ventaja para las Smart grids, sin embargo es también una de las mayores vulnerabilidades de los sistemas eléctricos. El equilibrio entre la demanda y la generación en las Smart grids se realiza gracias a los sistemas de monitorización y control, que están basados en protocolos particulares de OT y de IT. La gestión de las Smart grids es, por tanto, altamente dependiente de las TIC y, como consecuencia, susceptible de sufrir ciberataques por su condición de sector estratégico que puede tener infraestructuras críticas, presentándose como objetivos principales para Estados, grupos de delincuencia organizada, organizaciones ciberterroristas o incluso de hacktivistas, entre otros agentes.

En el ámbito de las Smart grids, los elementos que presentan mayor vulnerabilidad ante una amenaza cibernética son:

- Los sistemas SCADA, empleados en las labores de monitorización y control en tiempo real de las redes eléctricas inteligentes. El acceder a estos sistemas,

32 Ídem 31.
33 Ídem 31.

alterar las lecturas de los dispositivos de medida o realizar el envío de consignas de operación erróneas puede provocar graves daños en la operación de las Smart grids, como la pérdida de estabilidad, que derivarían en efectos en cascada, cuyo fin último sería la pérdida total del suministro eléctrico a una región.

- Los sistemas de medida avanzados (AMI), encargados de conectar los centros de control, responsables de operar la Smart grid, y los dispositivos de medida inteligentes (*Smart meters*) que proveen de información sobre el estado de la red al centro de control. La comunicación entre ambos dispositivos se realiza mediante protocolos basados en IoT (*internet of things*) por su facilidad de implementación. Las medidas registradas por los AMI se emplean para la previsión de la demanda energética del día siguiente y facturación al cliente, entre otras.
- Los Smart meters registran y almacenan información sobre los consumos energéticos de los clientes. Estos datos reflejan, en el fondo, los hábitos de consumo de los clientes y, por lo tanto, de su modo de vida. Aunque a priori los datos de los smart meters se emplean para labores de facturación, también pueden ser empleados por los gestores energéticos de viviendas para controlar el consumo de los dispositivos gestionables mediante las TIC (lavadora, TV, coche eléctrico, etc.), así como la generación de pequeñas unidades fotovoltaicas.
- Las redes de comunicaciones y sus elementos de comunicación, ya sean basadas en protocolos OT o IT.

Las consecuencias de un ciberataque se extienden desde grandes pérdidas económicas hasta el propio bienestar social e integridad física de los habitantes de un país. Además, en las nuevas redes eléctricas inteligentes, el robo de la información intercambiada entre los diferentes dispositivos puede dar lugar a problemas de seguridad para los clientes, ya que la información substraída está clasificada como sensible. Finalmente, con el nuevo Reglamento de Protección de Datos Europeo (GDPR), la pérdida o mala gestión de datos de carácter personal puede acarrear importantes sanciones económicas para las empresas proveedoras de servicio.

4.2. TIPOLOGÍAS DE ATACANTES

Según el informe de amenazas y tendencias 2019, publicado por el CCN-CERT[34], basándose en la operativa de las distintas agencias de ciberseguridad gubernamentales (INCIBE, CNPIC, MCCD, CCN-CERT) y europeo ENISA, fija una serie de agentes que interactúan en el ámbito del ciberespacio con fines que pueden generar ciberincidentes. Así en este informe se identifica como posibles agentes atacantes a:

- Los Estados y grupos patrocinados por Estados, que disponen de altos recursos y capacidades. Sus actuaciones han sido descritas en acciones referidas al ciberespionaje, la desinformación y a la capacidad de actuar sobre sistemas ICS. Esto último con dos acciones claras, la de obtener información mediante el ciberespionaje y la preparación de acciones de ataque futuras.

34 El CCN-CERT es la Capacidad de Respuesta a incidentes de Seguridad de la Información del Centro Criptológico Nacional, CCN, adscrito al Centro Nacional de Inteligencia, CNI.

- En este informe, se manifiesta que se ha percibido una actividad especial de acciones contra los sistemas ICS europeos. Pueden provocar también DoS, interrupción de servicios y sustracción de información. Basándose en un informe de *Crwodstike*, se establece que los países más activos en orden descendente han sido la República Popular de China, la República Popular de Corea del Norte, República Islámica de Irán, Rusia, Corea del Sur y la India. Resulta paradójico que en este informe no se cite a ningún país occidental.
- Delincuencia organizada en el ciberespacio, siendo este un medio cada vez más rentable por estas organizaciones. Se estima que esta actividad representa más del 90% de los ciberataques que se producen, con un peso del 0,85% PIB del mundo. Se centran fundamentalmente en dos actividades el *ransomware* y el minado de moneda electrónica (*cryptojacking/crytomining*). Se consolida la actividad de la prestación de servicios técnicos en el mundo cibernético para facilitar la comisión de delitos, en un modelo de negocio "*Crime as a Service*".
- Hacktivistas**,** basándose sobre todo en acciones de desfiguración de páginas Web y ataques de DDoS.
- Actores internos**,** como trabajadores y antiguos trabajadores descontentos que actúan contra la organización.
- Ciberterrorismo, en la actualidad no se tienen datos de acciones importantes, salvo las realizadas a nivel de financiación y reclutamiento por el ciberyihadismo. Si bien se espera que, con las vulnerabilidades asociadas a los ICS, la actividad terrorista contra estos sistemas crezca en los próximos años.

4.3. TIPOLOGÍAS DE ATAQUES

En los casos de ciberincidentes sufridos por Letonia, Irán y Ucrania, mencionados anteriormente, los principales intereses han sido la DoS, la interrupción de servicios y el sabotaje. En el caso del reciente ataque sufrido en Portugal por la compañía "edp", el principal objetivo ha sido el robo de información, el cifrado de la misma y el chantaje, utilizando para ello un ransomware.

Para conseguir los objetivos se han seguido ataques en el primer caso, métodos de acceso ilícito utilizando técnicas de ingeniería social, ataques dirigidos a la infraestructura de forma muy dirigida y específica a la tecnología ICS/SCADA de la infraestructura de distribución de potencia en el caso de Ucrania, basados en PLC's del fabricante Siemens.

También se ha utilizado la técnica de Phising dirigida a personal técnico y gerencial de la organización, para conseguir introducir *malware*, en especial ransomware.

En la consecución de los ataques, ha resultado de interés para los atacantes la explotación de vulnerabilidades de hardware y de software. Sin embargo, el tipo de ataque más consolidado durante los años 2017 y 2018 fueron las Amenazas Persistentes Avanzadas (APT, por sus siglas en inglés, Advanced Persistent Threat), permitiendo la escalada de privilegios y accesos en aquellos sistemas que se instalan tomando el control de los sistemas y pudiendo destruir, modificar, interceptar y exfiltrar información.

Se reproduce un cuadro publicado en el informe (CCN-CERT 2019, p.54), con los grupos de APT activos en diferentes industrias, entre el 1 de enero y 31 de mayo de 2018 en Alemania. Siendo especialmente relevante la quinta columna, por su relación directa con el sector energético.

Gov. organis.	Milit./ armaments	Opposition	Media	Energy	Finances	Video conf.	NGO	Univer-sities	High tech	Trans./ logistics	Aeron. & aerospace	Health	Law offices
APT12/ Num-beredP. APT28/ Sofacy APT29/ CozyBear APT32/ Ocean-Lotus APT37/ Reaper Bahamut BlueMush-room Cadelle/ Chafer Callisto Charming-Kitten Dark-Caracal DarkHotel Dropping-Elephant Emissary-Panda Extreme-Jackal Gamare-don Gaza-Cybergang Greenbug Hammer-Panda Infy KeyBoy Lapis/ Trans-parentTr. Longhorn Lotus-Panda Machete Micropsia Muddy-Water Naikon/ OverrideP. Leviathan OilRig Operati-onCleaver Project-Sauron Shamoon Snake Sowbug Tick TidePool/ Ke3chang Tonto Transpa-rentTribe Tropic-Trooper/ PirateP. Vermin Viceroy-Tiger	APT28/ Sofacy APT37/ Reaper AridViper BlueMush-room Callisto Charming-Kitten C-Major/ PureStrike Dark-Caracal Dropping-Elephant Gamare-don Gaza-Cybergang Hammer-Panda HelixKitten Lotus-Panda Machete Naikon/ OverrideP. Leviathan OilRig Operation-Cleaver Project-Sauron Snake	Ahtapot APT32/ Ocean-Lotus Bahamut BlackOasis Bookworm Charming-Kitten Dark-Caracal Ener-geticBear Flying-Dragon GroupS Infy Neo-dymium Operation-Cleaver Operation Manul Prome-thium ScarCruft Sima Stealth-Falcon SunTeam Temper-Panda ZooPark	APT28/ Sofacy APT32/ Ocean-Lotus Bahamut BlackOasis BugDrop Callisto Charming-Kitten Dark-Caracal DarkHotel Dropping-Elephant GazaCy-bergang Infy Olympic-Destroyer Operation Manul Sandworm ScarCruft Shrouded-Crossbow Stealth-Falcon SunTeam Tick	APT10 APT18/ Wekby APT29/ CozyBear Charming-Kitten Electric-Powder Emissary-Panda Energetic-Bear Gaza-Cybergang Greenbug HelixKitten Kraken/ Laziok Longhorn Machete Muddy-Water OnionDog Operation-Cleaver Sandworm Shamoon Tropic-Trooper/ PirateP.	APT18/ Wekby APT29/ CozyBear BlueMush-room Dark-Caracal Dropping-Elephant Emissary-Panda Energetic-Bear Equation-Group Gaza-Cybergang Hammer-Panda Longhorn OilRig Sandworm	APT18/ Wekby Codoso Emissary-Panda Hammer-Panda HelixKitten Longhorn Machete Muddy-Water OilRig Project-Sauron Thrip	APT29/ CozyBear APT37/ Reaper Callisto Charming-Kitten DarkHotel Hammer-Panda Honeybee Infy NilePhish Operation-Cleaver Rocket-Kitten	APT10/ menuPass BugDrop Charming-Kitten Codoso Dark-Caracal DarkHotel Greenbug DarkHotel Longhorn Leviathan Rocket-Kitten	APT18/ Wekby Charming-Kitten Codoso LEAD/ Winnti Tick	Cadelle/ Chafer NanHaiShu OilRig OnionDog Project-Sauron Shamoon	APT28 Dropping-Elephant Emissary-Panda Leviathan Hammer-Panda Greenbug Longhorn	APT10/ menuPass Leviathan LEAD/ Winnti	APT29/ CozyBear Codoso Dark-Caracal DeepPanda Leviathan

Ilustración 7. Grupos de APT's activos entre el 1 de enero y 31 de mayo de 2018 en Alemania. Fuente CCN-CERT 2019.

4.4. ORGANISMOS ESPAÑOLES COMPETENTES EN RESPUESTA A CIBERINCIDENTES EN EL ÁMBITO DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

En España, para los operadores críticos, en materia de ciberseguridad y en relación a los ciberincidentes, su conocimiento, gestión y respuesta, existen varias agencias

gubernamentales competentes según los distintos ámbitos. En concreto y en aplicación del *Real Decreto-ley 12/2018*, son los siguientes:

- CCN-CERT, Es el CSIRT, del Centro Criptológico Nacional, actúa en el ámbito del Sector Público general, autonómico y local, así como en sistemas que manejen información clasificada.

- INCIBE-CERT, actúa en el ámbito del sector privado y la ciudadanía y en coordinación con el CCN-CERT para aquellos organismos públicos afiliados a RedIris, la red académica y de investigación.

- ESP-DEF-CERT, del Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCCD), actúa en el ámbito de las redes, los sistemas de información de las Fuerzas Armadas, así como aquellas redes y sistemas que se le encomienden y que afecten a la Defensa Nacional.

- CNPIC, Tendrá conocimiento siempre y actuará en el ámbito de las IC y operadores críticos, cuyas capacidades de respuesta técnica se materializarán a través de los CSIRT de referencia.

En el caso de que el ciberincidente sea constitutivo de un delito, el CNPIC participará, por medio de su Oficina de Coordinación Cibernética (OCC), dando traslado de la información y las actuaciones realizadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la Fiscalía para su investigación y judicialización, en su caso.

En el Cuerpo de la Guardia Civil se cuenta con la unidad especializada de la investigación, el Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil (conocido por sus siglas, GDT), por parte del Cuerpo Nacional de Policía se cuenta con la Brigada Central de Investigación Tecnológica (conocida por sus siglas, BIT).

Para facilidad de los distintos usuarios, el Consejo Nacional de Ciberseguridad ha publicado la “Guía Nacional de Notificación y Gestión de Ciberincidentes”[35], que establece un sistema de ventanilla única para que los usuarios de los distintos ámbitos descritos anteriormente puedan participar los ciberincidentes a un único punto.

En la Ilustración 8 puede verse el flujograma que debería seguir un OC, ya sea público o privado para notificar el ciberincidente en la ventanilla única y cómo sería el ciclo de vida, desde su notificación hasta que se inicia la investigación por las FCS y la Fiscalía.

35 Recuperado de https://www.incibe-cert.es/guias-y-estudios/guias/guia-nacional-notificacion-y-gestion-ciberincidentes, Fecha: 22 de mayo de 2020.

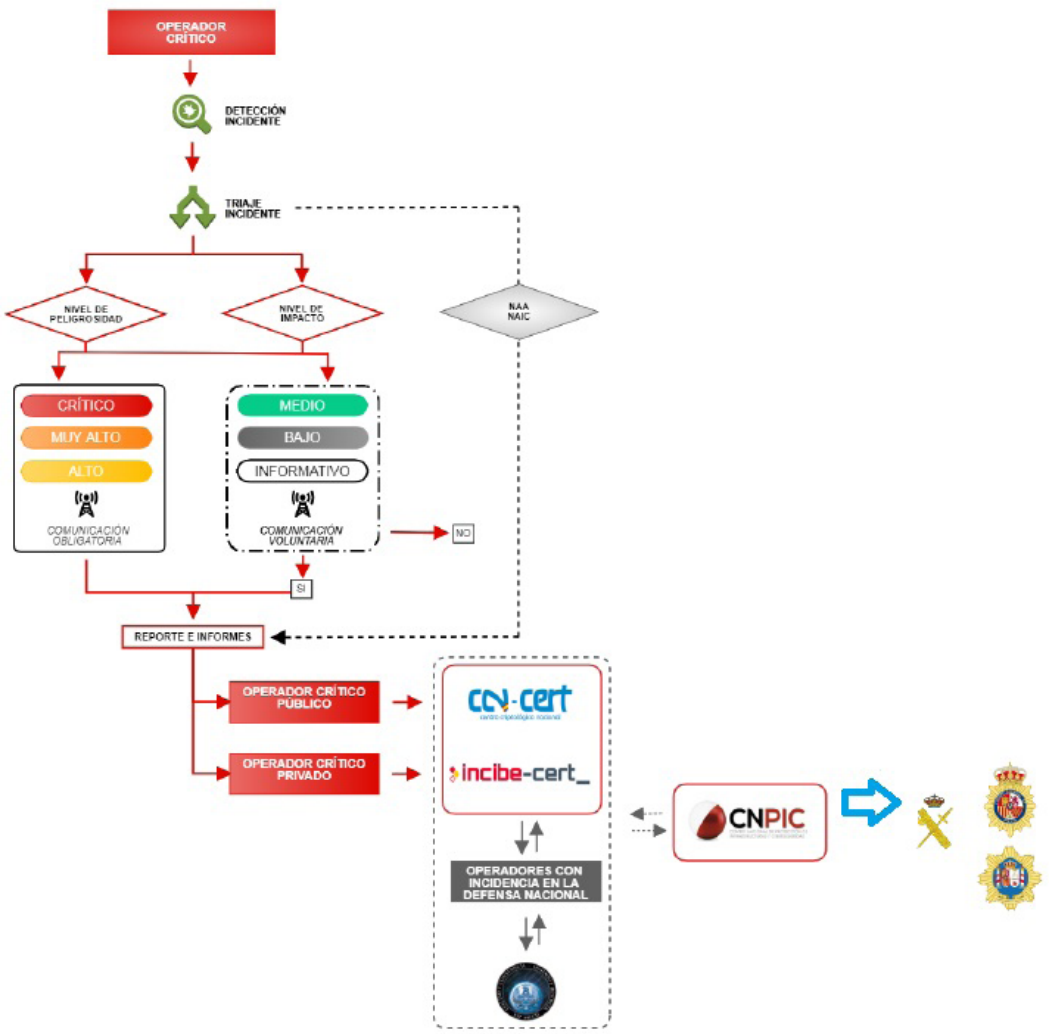


Ilustración 8. Flujograma de gestión y notificación de ciberincidentes en el ámbito PIC[36].

5. CONCLUSIONES

Las tecnologías de la comunicación se han integrado dentro de la estructura del sistema eléctrico dando lugar a redes inteligentes capaces de realizar una gestión más eficiencia de la energía. Sin embargo, la presencia de las TIC supone también un gran reto para las Smart grids en materia de seguridad. Dado el carácter esencial de los sistemas eléctricos como proveedores de servicios, y su condición de infraestructura crítica, el presente documento recoge un compendio de la normativa existente en materia de seguridad en el ámbito de las instalaciones críticas y, más concretamente, la que tiene como objetivo el sector energético eléctrico, así como de la normativa que a lo largo de los últimos años ha configurado el estado del actual sistema eléctrico. Para poder entender las amenazas y vulnerabilidades a las que se enfrentan las redes eléctricas inteligentes, se ha desarrollado un apartado descriptivo del sector eléctrico. Finalmente, se han mostrado las principales vulnerabilidades y amenazas sufridas por las Smart grids. A pesar de que a lo largo de la última década se han producido

36 Versión ampliada por los autores del artículo, en referencia al publicado en la Guía nacional de notificación de Ciberincidentes en su p. 38.

numerosos ataques a diferentes instalaciones críticas pertenecientes a los sistemas eléctricos, no existe en la actualidad jurisprudencia al respecto debido a la complejidad en la detección.

En España se posee un sistema centralizado para la atención de los ciberincidentes en el ámbito de las PIC; se ha mostrado qué principales agencias gubernativas tienen competencia y prestan apoyo a los OC ante los ciberincidentes y también los agentes jurídicos y policiales especializados en la persecución de aquellos delitos que sean realizados por medio de ciberincidentes.

ABREVIATURAS

AEPD	Agencia Española de Protección de Datos.
AMI	Infraestructura de Medida Avanzada (Advanced Metering Infraestructure).
APT	Advanced Persistent Threat.
BIT	Brigada de Investigación Tecnológica, del Cuerpo Nacional de Policía.
CCN	Centro Criptológico Nacional.
CCN-CERT	Equipo de respuesta ante incidentes, del Centro Criptológico Nacional.
CNPIC	Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad.
COSEM	Companion Specification for Energy Metering.
DCS	Sistema de Control Distribuido.
DLMS	Device Language Message Specification.
DSN	Departamento de Seguridad Nacional.
EDITE	Equipo de Investigación Tecnológica de la Guardia Civil
EDP	Energía de Portugal.
ENISA	La Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información.
EPCIP	Programa Europeo de Protección de las Infraestructuras Críticas.
ESN	Esquema Nacional de Seguridad.
G3-PLC	Protocolo estándar de comunicación evolucionado de PLC.
GDPR	Reglamento Europeo de Protección de Datos.
GDT	Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil.
IC	Infraestructura Crítica.
ICE	Infraestructura Crítica Europea.
ICN	Infraestructura Crítica Nacional.
ICS	Sistema de Control Industrial.

INCIBE	Instituto Nacional de Ciberseguridad.
INCIBE-CERT	Equipo de respuesta ante incidentes del INCIBE.
LIPIC	Ley de Protección de Infraestructuras Críticas.
MCCD	Mando Conjunto de CiberDefensa.
OCC	Oficina de Coordinación Cibernética, del CNPIC.
OCNP-PIC	Organismo de Coordinación Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas.
OSGP	Protocolo abierto de Smart grid.
PAO	Plan de Apoyo Operativo.
PEPIC	Plan Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas.
PES	Plan del Sector Estratégico.
PLC	Controlador Lógico Programable.
PNPIC	Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas.
PPE	Plan de Protección Específico.
PRIME	Protocolo de Medida de la Evolución de la potencia de línea.
PSO	Plan de Seguridad del Operador.
RDPIC	Reglamento de Protección de las Infraestructuras Críticas.
REE	Red Eléctrica de España.
SCADA	Sistema de Control y Adquisición de Datos Avanzados.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

Avance del informe del sistema eléctrico español 2019. Red Eléctrica de España. https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/informe-anual-sistema/avance-del-informe-del-sistema-electrico-espanol-2019

(CCN-CERT, 2019) Informe de Amenazas y Tendencias, 2019. Centro Criptológico Nacional. Centro Nacional de Inteligencia de España. 2019. Recuperado el 22 de mayo de 2020, de https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj6k93_p9DpAhUcDWMBHSdNBq4QFjAAegQIGxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ccn-cert.cni.es%2Finformes%2Finformes-ccn-cert-publicos%2F3767-ccn-cert-ia-13-19-ciberamenazas-y-tendencias-resumen-ejecutivo-2019%2Ffile.html&usg=AOvVaw3-58PmX9iFAucPLKd62WO5

Circular 7/2019. Comisión Nacional de Mercado y la libre Competencia. Boletín Oficial del Estado. *Circular 7/2019, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado*

que se emplearán en el cálculo de la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica. (5 de diciembre de 2019). https://www.cnmc.es/sites/default/files/2782108_23.pdf

Clean energy for all Europeans Package. Directorate-General for Energy (European Commission) (26 de julio de 2019) https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans, fecha de visita 25/05/2020.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424.

(*Departamento de Seguridad Nacional, 2019*) Informe Anual de Defensa Nacional 2019. Departamento de Seguridad Nacional 2019. Obtenido de https://www.dsn.gob.es/es/file/4037/download?token=bAFRfTyx Fecha 22 de mayo de 2020.

(Directiva Europea 2008/114/CE) UE Directiva COM /114/2008. (s.f.). *Comisión Europea.* Obtenido de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0114&from=ES

(ESN, 2017) GOBIERNO DE ESPAÑA. *Real Decreto 1008/2017, Estrategia de Seguridad Nacional 2017.* https://www.boe.es/eli/es/o/2019/02/21/pci161

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINPRE. (DICIEMBRE de 2017). ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL. MADRID, MADRID, ESPAÑA.

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINPRE. (2019). ESTRATEGIA NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD. MADRID, MADRID, ESPAÑA.

GOBIERNO DE ESPAÑA MINT PPE y PPO. (18 de Septiembre de 2015). *GOBIERNO DE ESPAÑA BOE.* Obtenido de https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/18/pdfs/BOE-A-2015-10060.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA. RD 704/2011. (28 de Mayo de 2011). https://www.boe.es/boe/dias/2011/05/28/pdfs/BOE-A-2011-9284.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA. Real Decreto 1008/2017 (s.f.). *Real Decreto 1008/2017, Estrategia de Seguridad Nacional 2017.* https://www.boe.es/eli/es/l/2011/04/28/8/con

GOBIERNO DE ESPAÑA. Orden PCI/487/2019 (s.f.). *Orden PCI/487/2019, Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019.* https://www.boe.es/eli/es/o/2019/04/26/pci487

GOBIERNO DE ESPAÑA. Orden PCI/161/2019 (s.f.). *Orden PCI/161/2019, Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave.*

GOBIERNO DE ESPAÑA. PCI/179/2019 (s.f.). *PCI/179/2019, Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019.* https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINPRE. (2015). ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGETICA NACIONAL. MADRID, MADRID, ESPAÑA. https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-energ%C3%A9tica-nacional

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley 17/2007 (s.f.). *Ley 17/2007 del Sector Eléctrico.* (4 de julio de 2007). https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-1184-consolidado.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley 17/2013 (s.f.). *Ley 17/2013 Garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares.* (29 de octubre de 2013). https://www.boe.es/eli/es/l/2013/10/29/17

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley 24/2013 (s.f.). *Ley 24/2013 del Sector Eléctrico.* (26 de diciembre de 2013). https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con

GOBIERNO DE ESPAÑA. Real Decreto 223/2008 (s.f.). *Real Decreto 223/2008 Condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT- 01 a 09.* (15 de febrero de 2008). https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/02/15/223

GOBIERNO DE ESPAÑA. Real Decreto 134/2010 (s.f.). *Real Decreto 134/2010 Procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro* (12 de febrero de 2010). https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/02/12/134

GOBIERNO DE ESPAÑA. Real Decreto-ley 9/2013 (s.f.). *Real Decreto-ley 9/2013 Medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico* (12 de julio de 2013). https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/07/12/9

GOBIERNO DE ESPAÑA. Real Decreto-ley 413/2014 (s.f.). *Real Decreto-ley 413/2014 Regulación de la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos* (6 de junio de 2014). https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/06/06/413

Gundu M.Z.; Das, R. (2020). Cyber-security on smart grid: Threats and potential solutions. Computer Networks, vol. 169, Elsevier. https://doi.org/10.1016/j.comnet.2019.107094

JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Resilience, Deterrence and Defence: Building strong cybersecurity for the EU.

(Ley PIC, 2011) GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley 8/2011. (s.f.). *Ley 8/2011, para la protección de las infraestructuras críticas.* Recuperado el 23 de mayo de 2017, de https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-7630-consolidado.pdf

UE Directiva COM/0698/2004. (20 de Octubre de 2004). *COMISION EUROPEA.* Obtenido de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0698&from=ES

UE Directiva COM/0701/2004. (20 de Octubre de 2004). *Comisión Europea.* Obtenido de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0701&from=ES

UE Directiva COM/0702/2004. (20 de Octubre de 2004). *Comisión Europea.* Obtenido de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0702&from=EN

UE Directiva 1148/2016/UE Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información de la Unión

UE Directiva NIS COM/1148/2016. (6 de Julio de 2016). *Comisión Europea.* Obtenido de https://www.boe.es/doue/2016/194/L00001-00030.pdf

UE Directiva 2003/54/CE. Diario Oficial de la Unión Europea (junio 2003). https://www.boe.es/doue/2003/176/L00037-00056.pdf

UE Reglamento 2019/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al mercado interior de energía. Diario Oficial de la Unión Europea (5 de junio 2019). https://www.boe.es/doue/2019/158/L00054-00124.pdf

UE Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la protección de las personas físicas. Diario Oficial de la Unión Europea (27 de abril de 2016). https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf

Fecha de recepción: 28/05/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

DELITOS DE ODIO: INDICADORES DE POLARIZACION A INDICAR EN EL ATESTADO POLICIAL

JUAN MARTÍNEZ ROS

TENIENTE CORONEL. JEFE DE OPERACIONES DE LA ZONA DE LA GUARDIA CIVIL DE CANTABRIA. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL DE LA UNED (jmartinez171@alumno.uned.es)

RESUMEN

Los delitos de odio pueden presentar manifestaciones delictivas muy variadas, siendo la principal dificultad en la investigación de estos hechos la detección del elemento discriminatorio que atenta contra la dignidad y la igualdad de las personas. Por ello, se exige el compromiso de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Jueces y Fiscales, para que, con una investigación detallada, se consiga hacer emerger la verdadera motivación del hecho.

Una vez detectado el elemento discriminatorio, se habrá de identificar y acreditar el delito de odio mediante los denominados indicadores o factores de polarización, que son básicamente las pruebas indiciarias racionales de criminalidad que deben recogerse en el atestado policial.

Así, partiendo de un análisis conceptual del delito de odio, este artículo pretende reseñar los principales indicadores de polarización, que deberán quedar perfectamente recogidos en el atestado policial, a fin de conducir a un procedimiento judicial que acredite la motivación discriminatoria que califica y determina la comisión del delito de odio.

Palabras clave: delito de odio, discriminación, indicador o factor de polarización, atestado, prueba.

ABSTRACT

Hate crimes can present very varied criminal manifestations, being the main difficulty in the investigation of these facts the detection of the discriminatory element that threatens the dignity and equality of people, therefore, the commitment of Security Forces, Judges and Prosecutors, so that with a detailed investigation, the true motivation of the fact can be revealed.

Once the discriminatory element has been detected, the hate crime must be identified and accredited by means of the so-called indicators or polarization factors (hereinafter IP), which are basically the rational evidence of criminality that must be collected in the police report.

So, based on a conceptual analysis of hate crime, this article aims to review the main polarization indicators, which must be perfectly included in the police report, in order to lead to a judicial procedure that accredits the discriminatory motivation that qualifies and determines the commission of hate crime.

Keywords: hate crime, discrimination, indicator or polarization factor, crowded, evidence.

1. ANALISIS CONCEPTUAL DEL DELITO DE ODIO

Los delitos de odio en España son definidos por el Ministerio de Interior como: la *"categoría de conductas que presentan como factor significativo y común la presencia de un elemento motivador, el odio y la discriminación (…) dirigidos contra una persona y motivados por un prejuicio basado en: la discapacidad, la raza, origen étnico o país de procedencia, la religión, la orientación e identidad sexual o cualquier otra circunstancia o condición social o personal".*

Respecto al sujeto pasivo, también cita que *"cualquier persona puede ser víctima de un delito de odio, con independencia de que pertenezca al grupo al que va dirigida la hostilidad o prejuicio. Estas acciones pueden efectuarse contra las personas o la propiedad".*

Asimismo, la Instrucción número 16/2015 de la Secretaria de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, establece una expresión más amplia de estos delitos, conceptuándolos como "*cualquier infracción penal, incluyendo las cometidas contra las personas o la propiedad, donde el bien jurídico protegido, se elige por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo. Dichos grupos se basan en características comunes de sus miembros, como su raza real o percibida, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, etc.".*

En el ámbito Europeo, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), describe los delitos de odio como "*cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su, real o percibida, conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo. El grupo se basa en una característica común de sus miembros, como su raza real o percibida, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual, u otro factor similar".*

En el ámbito internacional, y acudiendo al derecho anglosajón, el Federal Bureau of Investigation (FBI) de Estados Unidos califica el delito de odio como "*un delito tradicional como el asesinato, el incendio o el vandalismo, realizado contra una persona o propiedad, y motivado por el prejuicio del delincuente contra una raza, religión, discapacidad, orientación sexual, etnia, género, o la identidad de género, aclarando que el odio en sí no es un delito, pero que se ha de ser consciente de la protección de la libertad de expresión y otras libertades civiles*".

A su vez, la aceptación de la existencia de discursos que pueden poner en peligro el propio sistema democrático y que en ningún caso pueden quedar amparados por el derecho a la libertad de expresión, hace que resulte esencial establecer criterios que permitan encuadrar estos discursos como discursos del odio.

En este sentido, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, en su Recomendación R (97) 20 del Comité de Ministros, define el discurso del odio como: "*todas las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y otras formas de odio*

basadas en la intolerancia, entre otras, la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante".

Así, lo sancionable en el discurso del odio no es la expresión de unas ideas, por execrables que estas sean, sino que esta expresión se haga de forma que suponga una provocación al odio, la discriminación o la violencia, infringiendo los valores constitucionales que garantizan la dignidad humana y la no discriminación, contenidos en los artículos 10 y 14 CE. (Gómez Martín-Aguilar García, 2015) (S TEDH, 13 de marzo de 2018, sección 3ª, "*caso Stern Taulats y Roura Capellera. c. España*").

Por otra parte, el abogado penalista Cámara Arroyo (2018) afirma que el delito de odio va a quedar conceptualmente definido en base al bien jurídico protegido, al específico elemento subjetivo y al sujeto pasivo del delito.

El bien jurídico protegido en los delitos de odio tiene un marcado carácter supraindividual y se dirige fundamentalmente a garantizar la dignidad de las personas. Puede tener una motivación única o puede concurrir una pluralidad de ellas, como pueden ser: la libertad, la igualdad, la paz social, la vida, la integridad física, la integridad moral, la propiedad, la libertad sexual o la libertad de conciencia o el sentimiento religioso. Además, el fiscal Dolz Lago (2016) le ha dado un valor aún mayor, al establecer que el bien jurídico protegido en estos delitos puede ser el propio orden político y social.

El elemento subjetivo se incardina en la necesidad de la existencia de un ánimo subjetivo específico de intolerancia en el autor: el de humillar, discriminar o atentar contra la dignidad de la víctima por razón de su propia individualidad, negando a la víctima el principio de igualdad (Güerri Fernández, 2015).

El sujeto pasivo del delito se encuentra subordinado al autor del delito, ya que lo que busca el infractor es mantener una posición de superioridad estructural, convirtiéndose el delito de odio en uno de los más dañinos, ya que además de afectar a la víctima inmediata también afecta a la comunidad a la que esta pertenece (Hatento, 2015).

Asimismo, el sujeto pasivo podrá serlo cualquier persona, con independencia de que pertenezca o no al grupo al que va dirigida la hostilidad o prejuicio.

Por lo tanto el delito se perfeccionará cuando concurran todos los elementos del tipo anteriormente citados, esto es: lesión de la dignidad de la víctima, ánimo doloso de discriminación y superioridad estructural del autor del ilícito penal.

2. REGULACIÓN DE LOS DELITOS DE ODIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

La Constitución Española, ya en su Preámbulo, establece que se debe proteger a todos los españoles en el ejercicio de los derechos humanos, refiriendo también el mismo Cuerpo legal en su artículo 14, que *"todos los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".*

Por su parte, el Código Penal, en su redacción dada tras la reforma por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, y sin ser propiamente una herramienta de lucha contra la discriminación, establece que se debe avanzar en la igualdad real y efectiva, para dar cumplimiento al mandato que la CE dispone para los poderes públicos.

De forma complementaria, la Ley Orgánica 4/1995, de 11 de mayo, de reforma parcial del Código Penal, no reguló en un Título o Capítulo específico los delitos de odio. Así, estos ilícitos en el Código se clasifican en función del bien jurídico protegido, pudiendo estos delitos atentar contra una pluralidad de ellos, como pueden ser: la libertad, la igualdad, la paz social, la vida, la integridad física, la integridad moral, la propiedad, la libertad sexual o la libertad de conciencia (Chacón Ledesma, 2016).

De lo anterior, Cámara Arroyo (2018) deduce que no existe un tipo penal exclusivo calificado como delito de odio, que contenga el reproche penal de la sociedad ante comportamientos de esta naturaleza, sino una serie de tipos que podrían incardinarse como tal y que se englobaría en tres grandes bloques.

El primer bloque lo conforma la circunstancia agravante modificativa de la responsabilidad criminal, la de actuar con motivos racistas, antisemitas u otros motivos referentes al origen étnico o nacional, o a la ideología, religión o creencias de la víctima. Aquí, se incluirían los delitos que se pueden cometer contra las personas o sus patrimonios, y que quedan transformados en delitos de odio cuando concurre la agravante de discriminación del artículo 22.4 CP, constituyendo esta agravante el elemento diferenciador del tipo.

Entre los delitos incluidos en el Código Penal susceptibles de agravación se pueden citar:

- Delitos contra la vida (Libro II, título I y II CP).
- Delitos contra la integridad física (Libro II, título III y IV CP).
- Delito de lesiones (art. 147.1 y 2 CP).
- Delito de lesiones leves (art. 147.2 CP).
- Delito de obra (sin lesiones) (art. 147.3 CP).
- Delitos contra la libertad de conciencia y los sentimientos religiosos (art. 522 a 525).
- Delito de amenazas (arts. 169, 171.1 y 171.7 CP).
- Delito de coacciones (arts. 172.1 y 172.3 CP).
- Delito de acoso (art. 172 ter CP).
- Delito contra la libertad y la indemnidad sexual (art. 178 y ss CP).
- Delito contra el honor (calumnias e injurias) (art. 205 y 208 CP).
- Delito contra la propiedad privada (Libro II, título XIII CP).

El segundo bloque engloba los delitos específicos que persiguen y sancionan la discriminación, el odio y la violencia por motivos de intolerancia, sin necesidad de agravante alguna, siendo los siguientes:

- Delito de amenazas a colectivos (art. 107 CP).
- Delito contra la integridad moral (arts. 173 CP a 176 CP).
- Delito de provocación al odio, la violencia y la discriminación (art. 510 CP).
- Delito de asociación ilícita (art. 515 CP).
- Delito de descubrimiento y revelación secretos (art. 197 CP).
- Delito de difusión de ideas que justifican el genocidio (art. 607.2 CP).
- Delitos en el ámbito profesional laboral.
- Delito de discriminación laboral (art. 314 CP).
- Delito contra la integridad moral en el trabajo (art. 173.1 y 2 CP).
- Delito de denegación prestaciones en un servicio público (art. 511 CP).
- Delito de denegación prestaciones en el marco de una actividad empresarial o profesional (art. 512 CP).

El tercer bloque sería el constituido por el delito del discurso del odio, delito que, en base a los textos internacionales ratificados por España y a las recomendaciones emanadas de organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, se recoge en el artículo 510 del Código Penal, que establece que los discursos generadores de odio y discriminación no tienen amparo ni cobertura en la libertad de expresión o ideológica.

En este punto, conviene diferenciar entre los delitos de discriminación y los delitos de odio. Así, el concepto de discriminación viene referido a un trato menos favorable a una persona, sobre la base de alguna consideración como el origen racial o étnico o el género; en este sentido, discriminar a un grupo social consiste en privarle de los mismos derechos que disfrutan otros grupos sociales.

Las leyes antidiscriminación abordan la discriminación en el lugar de trabajo o la discriminación en el suministro de bienes y servicios, de esta forma, un acto de discriminación, como pagar a un trabajador menos que otro, es ilegal si se basa en motivos discriminatorios, pero el mismo acto sin la motivación discriminatoria ya no sería ilegal.

En la mayoría de las jurisdicciones europeas la discriminación es materia de Derecho civil, no así en España, donde la conducta discriminatoria adquiere relevancia penal con la tipificación de la discriminación en el ámbito laboral, la denegación de una prestación por particular encargado de un servicio público o por funcionario público, o la denegación de una prestación profesional o empresarial.

Por lo tanto, a diferencia del delito de discriminación, el delito de odio para su perfección necesita contar con dos rasgos básicos: haber cometido una infracción penal señalada en el Código Penal y, además, que la víctima sea escogida por el autor en razón a su pertenencia a un grupo odiado por el sujeto activo del delito.

En conclusión, existen discriminaciones que no son delitos de odio, mientras que habrá otras que sí lo serán; así, y solo cuando se presenten los dos rasgos esenciales del delito antes referido, estaríamos dentro del concepto del delito de odio (Movimiento contra la Intolerancia, Materiales Didácticos nº 4/ 2017).

Por último, añadir que el Plan de Acción de Lucha elaborado por el Ministerio de Interior reseña que durante el año 2017 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado registraron 1.419 incidentes como delitos de odio, un 11,6% más que en 2016, estando más de la mitad de los delitos vinculados al racismo, la xenofobia o la ideología, poniendo este dato de manifiesto un incremento de estas conductas ilícitas en el ámbito social.

3. PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN POLICIAL ANTE DELITOS DE ODIO

En cuanto al procedimiento de actuación ante los delitos de odio, resulta necesario que se encuentre protocolizado, tanto para la detección del delito de odio, como a su correcta investigación y enjuiciamiento.

Así, la primera y principal dificultad, en la investigación de los delitos de odio, la constituye el poder detectar el elemento discriminatorio que atenta contra la dignidad y la igualdad de las personas.

Una vez detectado el elemento discriminatorio, es necesario acreditar el delito de odio, lo que se va a realizar mediante los denominados factores o indicadores de polarización, que son básicamente pruebas indiciarias racionales de criminalidad.

También, se exige que se basen en hechos probados y que sean incorporados al procedimiento, mediante la aplicación de un razonamiento lógico denominado Pericial de Inteligencia.

3.1. DETECCIÓN DEL ELEMENTO DISCRIMINATORIO

La delimitación del delito de odio, como conducta criminal, viene dada por la motivación última de la acción criminal, que consiste en la violación de los principios de libertad de las personas y de los derechos que le son inherentes, destruyendo de esta forma las bases del Estado social y de derecho.

Cuando ante delitos motivados por el odio y la discriminación no se tiene prueba directa de cargo, la prueba indiciaria puede resultar suficiente para sustentar un pronunciamiento condenatorio, todo ello sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia (S TS 271/2015, de 18 de febrero) y siempre que la prueba circunstancial provenga de datos plenamente probados, y que los hechos constitutivos del delito o su motivación se deduzcan de los indicios aportados al procedimiento. Este proceso mental debe ser razonado, lógico y expresamente detallado en la sentencia condenatoria (S TC 157/1998 de 13 de julio; STC 61/2005 de 14 de marzo y S TC 137/2005 de 23 de mayo).

El Tribunal Constitucional considera como requisitos de la prueba indiciaría que el hecho o los hechos base estén plenamente probados, sean plurales y que se detalle el razonamiento lógico, que conecta los hechos base, con los hechos consecuencia, estando basado este razonamiento en las reglas lógicas del criterio humano (S TC 15/2014, de 20 de enero).

Las pruebas de la comisión de un delito de odio no siempre se pueden fundamentar en hechos objetivos, más bien lo contrario, ya que en la mayoría de las ocasiones se tendrá que acudir a los indicadores o factores de polarización, para acreditar la existencia del ilícito.

3.2. ACREDITACIÓN DEL ELEMENTO DISCRIMINATORIO A TRAVÉS DE INDICADORES DE POLARIZACIÓN

Los indicadores de polarización constituyen una excelente herramienta para identificar los delitos de odio, por lo que adquiere una especial relevancia la información que en cada caso pueda recogerse en los atestados policiales (S TEDH de 20/10/2015,"*caso Balàzs versus Hungría*").

Los factores de polarización se extraen normalmente de las manifestaciones de las víctimas, declaraciones de los testigos e investigados, del reconocimiento forense y de la inspección ocular. Por lo tanto, estos indicadores juegan un factor esencial en la investigación, para determinar la existencia de una motivación racista o xenófoba en el delito cometido, siendo su objeto la acreditación ante el juez de la motivación discriminatoria que determinará el delito de odio, por lo que se hace necesaria una unificación de criterios en la investigación, mediante los protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que incluyan los principales indicadores de polarización en el atestado policial, puesto que cuantos más existan más quedará acreditada la motivación racista, xenófoba o discriminatoria en el ilícito penal cometido.

En este sentido, el fiscal Aguilar García (2015) señala que los indicadores de polarización conforman la prueba de indicios, siendo los principales factores de polarización:

- La percepción o sentimiento, por parte de la víctima, de que el motivo del delito sufrido pueda ser racista, xenófobo o discriminatorio.
- La pertenencia de la víctima a un colectivo minoritario por motivos étnicos, raciales, religiosos, de orientación o identidad sexual.
- La asociación de la víctima con personas o colectivos minoritarios. Se trata de víctimas que, sin pertenecer a un colectivo, son deliberadamente escogidas por su relación con él.
- Las expresiones o comentarios racistas, xenófobos, homófobos o de contenido vejatorio contra cualquier persona o colectivo.
- Los tatuajes, vestuario o estética del autor de los hechos, que en muchos casos podrán ser, por su simbología relacionada con el odio, indicativos del perfil y motivación del autor del delito.
- La propaganda, estandartes, banderas y pancartas, que pueda portar el autor de los hechos o encontrarse en su domicilio durante el registro.

- Los antecedentes policiales del investigado, que manifiesten su hostilidad hacía colectivos minoritarios.
- Que el incidente haya ocurrido cerca de un lugar de culto o de un establecimiento o lugar frecuentado por un grupo considerado minoritario.
- La vinculación del investigado con grupos o asociaciones caracterizadas por su odio, animadversión u hostilidad contra colectivos minoritarios.
- La aparente falta de motivación o gratuidad de los actos violentos.
- La enemistad histórica entre los miembros del grupo de la víctima y los del presunto autor.
- La ocurrencia de los hechos con motivo de una fecha significativa para la comunidad o colectivo agredido.
- La comisión de los hechos en el día que se conmemora un acontecimiento de especial significación para la ideología del autor.

Así, y una vez que se ha recabado el mayor número de indicadores de polarización, se debe acreditar la motivación discriminatoria que subyace en los autores de estas acciones. Es en este momento cuando surge la pericial de inteligencia, cuyo objetivo principal es articular la prueba de indicios, para así aportar al procedimiento penal un análisis técnico sobre el significado de todos los indicadores individualmente recogidos (S TS 480/2009 de 27 de mayo y S TS 1097/2011 de 25 de octubre).

La pericial de inteligencia resulta una prueba singular, utilizada en procesos en los que son necesarios especiales razonamientos acerca de la valoración y significado de otros elementos de prueba, que no responden a los parámetros habituales de las pruebas periciales convencionales. Esta prueba pericial de inteligencia deberá ser realizada por personas que, por su actividad profesional, son expertas en delitos de odio.

4. CONTENIDO DEL ATESTADO

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, investigando los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente.

En este sentido, las denuncias por delitos de odio se han de investigar de forma rápida y eficaz, evitando toda interpretación indebida y restrictiva de las disposiciones referentes a su empleo.

Para impulsar la investigación de los delitos de odio, la Instrucción número 16/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, facilita el reconocimiento de los delitos de odio y la correcta recogida y documentación de los mismos, a la vez que permite ofrecer una mayor protección a las víctimas de estos hechos.

Con este protocolo, la Secretaría de Estado de Seguridad busca mejorar su control sobre este fenómeno, tal es así que, con fecha posterior, mediante Instrucción número 1/2018, crea la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio como observatorio frente a esta problemática.

En los atestados que se instruyan por delitos de odio, además de las diligencias habituales, se incorporarán aquellas que permitan recoger los indicadores de polarización necesarios para acreditar la motivación de odio.

Por ello, cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad inicien una investigación, prestarán especial atención a la víctima y, garantizando su privacidad reseñarán con todo detalle las circunstancias de los hechos, tales como el tipo de maltrato o los medios utilizados.

Además, la víctima estará perfectamente identificada señalando su pertenencia a un grupo racial, étnico, religioso o la presencia de una discapacidad, en tanto que esta circunstancia podría haber sido el origen de la agresión, y recogiendo su manifestación de forma literal, las mismas expresiones utilizadas por el autor durante la agresión.

Las declaraciones aportadas al atestado deberán contener, además de la declaración de la víctima y del investigado, otras declaraciones testificales que corroboren, o no, la manifestación de la víctima.

Al hilo de lo anterior, la Instrucción Técnica de Funcionamiento número 21/2015, de 14 de julio de 2015, de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, sobre organización de la respuesta y tratamiento de los Delitos de Odio en el ámbito de la Guardia Civil, dispone que en los delitos de odio todas las manifestaciones deberán ser tomadas por expertos en la materia, a fin de que se aporte el mayor número de elementos de prueba.

En caso de lesiones, se realizará con el consentimiento previo de la víctima, y de forma independiente al reconocimiento forense que se pudiera realizar, un informe descriptivo y fotográfico de la víctima, expresivo de cualesquiera otros signos físicos que presente, y se deberá informar a la víctima del derecho a solicitar una orden de alejamiento u otra medida de protección.

Como en todo atestado, deberá procederse a la incautación inmediata de los instrumentos con los que se haya ejercido la violencia, como piezas de convicción. Asimismo, y en los casos en los que el autor o los autores pertenezcan a un grupo o asociación que persiga fines de odio o discriminación, se valorará la solicitud a la Autoridad Judicial del registro del local o establecimiento de la misma, al objeto de hallar pruebas de estos delitos.

El atestado deberá contener el mayor número de elementos de prueba, así como una completa inspección ocular, que permita a la Autoridad Judicial apreciar con mayor inmediatez la valoración de los hechos y las circunstancias concurrentes en el presunto hecho delictivo.

A fin de una valoración de evaluación del riesgo de la persona perjudicada o denunciante, y para el caso que el juez competente tenga que adoptar medidas de seguridad

adecuadas y proporcionadas, se propone el siguiente ejemplo de acta de declaración de perjudicado/denunciante a incluir en el atestado policial:

EJEMPLO DE ACTA DE DECLARACIÓN DE PERJUDICADO/DENUNCIANTE

Fecha y lugar de la denuncia.

Datos Instructor.

Datos perjudicado/ denunciante.

Datos agresor/ denunciado.

RESPECTO AL HECHO

- Cronología de los hechos.
- Los comentarios racistas, xenófobos, homófobos o de contenido vejatorio, contra cualquier persona o colectivo, con expresión literal de las palabras utilizadas.
- Si ha habido violencia en la agresión que se denuncia a consecuencia de los hechos. Naturaleza y tipología. Medios utilizados. Agresión recíproca.
- Si ha habido lesiones en la agresión que se denuncia a consecuencia de los hechos. Naturaleza y tipología. Medios utilizados. Lesiones recíprocas.
- Otros episodios de violencia o lesiones anteriores, informando si ha existido denuncia o adopción de medidas de protección.
- Si han existido daños materiales.

RESPECTO AL SUPUESTO AGRESOR

- Naturaleza de la relación entre denunciante y denunciado.
- Tipo de comportamiento del agresor: provocación, desprecio, enfrentamiento, agresión física, amenaza verbal, daños materiales, conducta de acoso sobre la víctima, conducta de control sobre la víctima, otros).

RESPECTO A LA VÍCTIMA

- Factores de vulnerabilidad de la víctima (grupo racial, étnico, religioso o la presencia de una discapacidad, víctima extranjera, si padece trastorno mental y/o psiquiátrico diagnosticado, otros).
- Si alguna vez ha sufrido episodios similares respecto a la misma persona/grupo.
- Si alguna vez ha sufrido episodios similares procedentes de otra persona/grupo.
- Si está en tratamiento por algún problema psicológico o psiquiátrico.
- Si ha retirado alguna denuncia anterior respecto a la misma persona/grupo.
- Si ha retirado alguna denuncia anterior por episodios similares respecto a otra persona/grupo.
- Si teme por su seguridad o la de sus hijos o familiares con los que convive.

- Si actualmente le ampara alguna medida de seguridad dictada por la autoridad judicial y, en su caso, qué medidas le amparan.

RESPECTO A LA SITUACIÓN PERSONAL Y SOCIAL

- La percepción o sentimiento, por parte del denunciante de que el motivo del hecho sufrido pueda ser racista, xenófobo o discriminatorio.
- La pertenencia del denunciante a un colectivo minoritario por motivos étnicos, raciales, religiosos, de orientación o identidad sexual.
- La asociación del denunciante con personas o colectivos minoritarios.
- Que el incidente haya ocurrido cerca de un lugar de culto o de un establecimiento o lugar frecuentado por un grupo considerado minoritario.
- Falta de motivación de los actos violentos.
- Enemistad entre los miembros del grupo del denunciante y denunciado.
- Si los hechos han ocurrido con motivo de una fecha significativa para la comunidad o colectivo agredido.

5. INVESTIGACIÓN DE HECHOS GRAVES

Cuando los delitos de odio revistan especial gravedad, y con independencia de la realización de la prueba pericial de inteligencia, se podrán solicitar y acordar judicialmente las siguientes diligencias de investigación detalladas en los arts. 579.1, 588 ter a) y 588 quater b) de la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal:

- La interceptación de las comunicaciones telefónicas o telemáticas.
- La solicitud de entrada y registro en los domicilios de los investigados, con el propósito de intervenir los efectos e instrumentos de la comisión del delito, el material informático que pueda contener pruebas o indicios de la comisión del hecho investigado y todo tipo de documentación que evidencie una motivación de odio hacia la víctima o al colectivo al que pertenezca.
- El volcado y análisis de ordenadores, tabletas y móviles, o el acceso a sistemas de almacenamiento de información en la nube.

Este tipo de diligencias de investigación, que afectan a derechos fundamentales, se podrán adoptar en caso de delitos dolosos castigados con penas superiores a tres años de prisión, delitos cometidos en el seno de un grupo u organización criminal, delitos de terrorismo y en ciertas diligencias de investigación para delitos cometidos a través de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

Como diligencia de investigación, resulta de gran interés el rastreo policial de los perfiles públicos que en redes sociales pueda tener el investigado, o en aquellas páginas Web que estén vinculadas o relacionadas con dichos perfiles. En este campo, destaca la posibilidad de usar la figura del agente encubierto virtual, quién deberá ser un miembro de la Policía Judicial y que actuará bajo identidad supuesta otorgada por

el Ministerio de Interior por plazo de seis meses, prorrogables por períodos de igual duración, siendo su principal cometido la obtención de fuentes de prueba en las comunicaciones mantenidas en canales cerrados de comunicación, con el fin de esclarecer un delito de los previstos en la LECrim.

A su vez, en cuanto al aseguramiento de las fuentes de prueba en el ámbito de aplicación de los delitos de odio, el fiscal Aguilar García (2015) enumera los siguientes recursos que la LECrim prevé:

- La autorización judicial para la colocación y utilización de dispositivos electrónicos, con el fin de permitir la captación y grabación de las comunicaciones orales directas que se mantengan por el investigado.
- La utilización de dispositivos o medios técnicos de seguimiento y localización con autorización judicial, salvo casos de urgencia, en que podrá hacerlo la Policía Judicial y dar cuenta al juez en un plazo máximo de veinticuatro horas.
- También se faculta al Ministerio Fiscal o a la Policía Judicial para que se dirijan a los prestadores del servicio de telecomunicaciones con el fin de averiguar, sin autorización judicial, la titularidad de un teléfono o medio de comunicación.
- La identificación y localización del equipo o dispositivo de conectividad correspondiente a una dirección de IP y los datos de identificación personal del usuario, requiriendo esta actuación autorización judicial.
- La autorización judicial para que un agente encubierto proceda a la obtención de imágenes y a la grabación de las conversaciones que puedan mantenerse en los encuentros previstos entre el agente y el investigado.
- La captación de imágenes en lugares o espacios públicos por la Policía Judicial, no requiriendo autorización judicial.

En los delitos de odio se debe ir en la investigación tan lejos como sea posible, ya que no es suficiente limitarse a esclarecer el hecho y centrarse en su autor material, sino que se han de agotar todas las vías de investigación para esclarecer la posible existencia de comportamientos de inducción o autoría intelectuales.

6. COMUNICACIÓN A LA AUTORIDAD JUDICIAL Y AL MINISTERIO FISCAL

En los delitos de odio, y conforme dispone el artículo 87.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la competencia objetiva corresponde a los Juzgados de Instrucción, que conocerán de la instrucción de las causas por delito cuyo enjuiciamiento corresponda tanto a las Audiencias Provinciales como a los Juzgados de lo Penal; se exceptúan aquellas causas que sean competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer o de los Juzgados de Menores.

En este sentido, y conforme al principio acusatorio, deberán ser órganos distintos los que conozcan de las distintas fases del procedimiento, por ello, si la instrucción de estos delitos corresponde a los Juzgados de Instrucción, su enjuiciamiento será competencia de los Juzgados de lo Penal o de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial.

Por otra parte, en función de su gravedad, podrán adoptarse medidas cautelares, autorizadas por el juez, y que serán de tipo personal si limitan la libertad de la persona: citación, detención, prisión provisional y libertad provisional, o de tipo real, si limitan la disponibilidad sobre sus bienes: fianza, embargo o responsabilidad civil.

Para la correcta comunicación del atestado instruido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la citada Instrucción nº 21/2015 de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, establece que el atestado deberá estar identificado como relacionado con un delito de odio, remitiéndose el original al juez de Instrucción competente y una copia al fiscal Delegado Provincial para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación.

Los contactos de las FCS con el fiscal Delegado serán constantes, a fin de coordinar las pautas de trabajo y los procedimientos de actuación.

7. SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE DELITOS DE ODIO Y DISCRIMINACIÓN EN LA FISCALÍA

El Ministerio Fiscal, actuando según los principios de unidad e imparcialidad que tiene constitucionalmente asignados, desempeña una relevante función en la investigación, persecución y sanción de las conductas delictivas que atentan contra la igualdad y la dignidad de las personas.

A consecuencia de la necesidad de dar protección a los colectivos minoritarios, la innovación dentro del Ministerio Fiscal se inició en el año 2007 en la Fiscalía de Barcelona, instaurándose una colaboración entre el Fiscal y los grupos de defensa de los derechos de la comunidad de lesbianas, gais, transexuales y bisexuales, colaboración que se materializó en el año 2009 con la constitución del Servicio de delitos de odio y discriminación de la Audiencia de Barcelona.

Desde ese germen, la Fiscalía ha avanzado, tanto con la creación en cada provincia de un fiscal Delegado, como con la instauración de un fiscal de Sala Delegado Coordinador contra los delitos de odio y discriminación, cuya misión es potenciar la actuación de los fiscales integrantes de la red de especialistas en la lucha contra los delitos de odio y discriminación de cada provincia, así como unificar los criterios en la interpretación de los preceptos del Código Penal, para con ello obtener una mayor eficiencia en la investigación de los delitos de odio.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ante la dimensión que ha alcanzado este ilícito penal, han seguido el camino marcado por el Ministerio Fiscal especializando sus servicios.

Habida cuenta de lo anterior, la Guardia Civil ha designado que la Unidad Orgánica de Policía Judicial, con sede en cada Comandancia provincial, será la unidad encargada de manera principal de la investigación de los delitos de odio.

De forma complementaria, la Orden de Servicios nº 4/2015, sobre actuaciones de la Guardia Civil ante los delitos de odio, dimanante de la Dirección Adjunta Operativa, de fecha 20 de febrero de 2015, dice que las Comandancias de la Guardia Civil dispondrán en cada provincia de un coordinador en el ámbito de los delitos de odio, con una formación específica y cualificada y con la responsabilidad de impulsar las

actuaciones, en estrecha colaboración con el fiscal especializado en delitos de odio de su provincia.

8. ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Una de las líneas de las políticas de seguridad marcadas por el ministro del Interior, para la legislatura 2016-2020, es la protección de los grupos más vulnerables, suponiendo un avance significativo y sustancial para la sociedad española, tanto la mejora de la atención a las víctimas como la introducción, en la práctica policial, de procedimientos conducentes a la protección de las personas que sufren incidentes que son objeto de reproche penal, entre los que se encuentran las víctimas de los delitos de odio.

Todas las víctimas de delitos, y en especial las víctimas de los delitos de odio, deben ser reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible y profesional y tienen derecho a la protección, información, asistencia, atención y participación activa, sin discriminación de ningún tipo.

Las víctimas de los delitos de odio deben superar innumerables dificultades, que pueden estar motivadas por la situación socioeconómica, la edad, la discapacidad o el idioma, debiendo en estos casos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad detectar la situación real de cada víctima, a fin de poder optimizar los recursos disponibles y así poder aplicarlos en la eficiente gestión de este fenómeno criminal.

El Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España (2016), dimanante del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, llega a la conclusión de que estas dificultades a las que se enfrentan las víctimas de los delitos de odio, y su resistencia a denunciarlos, hace que exista un elevado porcentaje de delitos no conocidos oficialmente. Esta cifra negra puede explicarse por diversos motivos, como la falta de conciencia de la víctima del carácter delictivo del hecho sufrido, la desconfianza en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el sistema judicial, o las barreras lingüísticas o culturales.

Por ello, el Ministerio del Interior debe seguir mejorando el registro y codificación de los datos registrados sobre los delitos de odio, a fin de conseguir datos estadísticos e información sobre el total de delitos de odio que se registran en España y aportar referencias sólidas para acordar las políticas públicas más adecuadas.

La protección, atención y asesoramiento de las víctimas de delitos de odio debe ser uno de los objetivos principales de las Unidades policiales. Así, debe facilitarse a las víctimas la información oportuna desde el primer momento, sin retrasos, y adaptada a sus circunstancias personales y a la especial naturaleza de este delito.

En el caso de víctimas con discapacidad, o menores de edad, víctimas aún más sensibles si cabe, se debe ser aún más cuidadoso y adoptar, además de las medidas generales de protección, las medidas que resulten necesarias para evitarles mayores perjuicios.

Por último, además del ofrecimiento de acciones, se comunicará a la víctima los puntos de contacto de los recursos públicos, asociaciones, organizaciones de defensa de víctimas u organizaciones no gubernamentales (ONGs) especializadas en delitos

de odio que existan a nivel local, provincial y estatal, ya que estos actores suelen jugar un papel muy relevante en todo el proceso, al ser aliados fundamentales de ayuda y protección a las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara Arroyo, S (2018): Delitos de odio: concepto y crítica: ¿límite legítimo a la libertad de expresión?, La Ley Penal 1800/2018, Nº 130, Sección Legislación aplicada a la práctica. Enero-Febrero 2018.

Chacón Ledesma, L (2016): Delitos de odio y discriminación en el Código Penal, Ponencia en el I Congreso Nacional sobre discriminación y delitos de odio.

Movimiento Contra la Intolerancia (2017). Materiales Didácticos nº 4.

Dolz Lago, M.J. (2016): Odio a los delitos de odio: algunas cuestiones clave sobre la reforma del artículo 510 CP por LO 1/2015, Ponencia FGE y publicado en Diario La Ley, núm. 8712.

Gómez Martín, V. – Aguilar García, MA. (2015): Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (Catalunya), 1ª edición, Generalitat de Catalunya.

Güerri Ferrández, C. (2015): La especialización de la fiscalía en materia de delitos de odio y discriminación, Aportaciones a la lucha contra los delitos de odio y el discurso del odio en España, InDret 1/2015.

Movimiento Contra la Intolerancia Materiales Didácticos nº 4. (2017): Contra la discriminación y el delito de odio.

Fecha de recepción: 20/04/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA
UN RIESGO EMERGENTE EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

RAFAEL MORALES MORALES

CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL. DIRECTOR DEL COLEGIO DE GUARDIAS JÓVENES "DUQUE DE AHUMADA". DOCTORANDO DEL PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA. UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)

RESUMEN

La piratería marítima no es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad... hay documentación sobrada que explica cómo y en qué circunstancias Julio Cesar fue secuestrado por piratas en el Mediterráneo.

Ha constituido un fenómeno temido por las poblaciones y asentamientos costeros y, con el paso del tiempo y la mejora de las condiciones de navegabilidad las naves, por las tripulaciones de las embarcaciones que habían de surcar los mares.

Y siempre ha supuesto una amenaza real para las transacciones comerciales y para la seguridad económica de cuantos se han visto involucrados, de una u otra forma, en las rutas marinas y los países que han bordeado las aguas.

La historia moderna ha añadido otros problemas al fenómeno: la desestructuración política de países ribereños, la globalización y los problemas derivados de otros políticos y económicos.

Palabras Clave: Piratería marítima, golfo de Guinea, seguridad marítima, seguridad internacional, recursos naturales.

ABSTRACT

Maritime piracy is not a new phenomenon in the history of mankind... there is extensive documentation that explains how and under what circumstances *Julius Caesar* was kidnapped by pirates in the Mediterranean Sea.

It has always been a phenomenon feared by coastal population and settlements and, with the passing of time and the improvement of ships navigability conditions, by the crews of vessels sailing the seas.

Besides, it has always been a real threat to commercial transactions and to the economic safety of those who have been involved, in one way or another, in the marine routes and of the countries that have bordered the waters.

Modern history has added other problems to the phenomenon: the political destructuring of seaside countries, globalization and problems derived from political and economic issues.

Key words: Maritime piracy, Gulf of Guinea, Marine safety, Collective security, natural resources.

1. INTRODUCCIÓN

El golfo de Guinea se encuentra ubicado en la costa occidental al oeste de África, en el Atlántico, y conforma en su extensión un espacio estratégico donde confluyen costas de ocho Estados: Angola, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria, República del Congo y Congo Democrático, Santo Tomé y Príncipe, con importantes fuentes de hidrocarburo, que cubren gran parte de las necesidades energéticas del Viejo Continente, y que ofrece grandes oportunidades comerciales y de negocio por sus significativos y ricos yacimientos de recursos naturales.

La práctica de la piratería es un crimen muy antiguo que se encuentra presente en la actualidad y que padecen muchos países en vía de desarrollo de forma constante, convirtiéndolo en un negocio muy lucrativo; esta se inicia con la intención de aprovecharse de las características de la localidad que posee recursos minerales de primer orden para el desempeño tecnológico, la producción de más de 5,5 millones de barriles de petróleo diario, así como piedras preciosas y otros materiales no energéticos, trayendo consigo una gran amenaza para la seguridad marítima internacional.

Es evidente que las causas del florecimiento de la piratería como forma de vida en esta área geográfica se basan en una serie de problemas, de índole social en su mayoría, que abarcan desde las inestables situaciones políticas, económicas y sociales de gran parte de los países ribereños del golfo, que residencian un caldo de cultivo para todo tipo de actividades delictivas, incluyendo el tráfico de armas, de drogas o de personas.

La pobreza generalizada ofrece escasas posibilidades de generar un futuro digno a una población que ya cuenta con una de las más altas tasas de natalidad del continente y de ahí que las actividades delictivas se conviertan en el modo de vida generalizado.

La región del golfo de Guinea destaca por la presencia de yacimientos de hidrocarburos y otros recursos naturales de alto potencial económico. Pero es obvio que su explotación no ha impulsado la economía de los países de la región. Como consecuencia del desarrollo de la industria petrolífera, y desgraciadamente, la agricultura ha perdido importancia relativa en la economía regional.

La corrupción petrolífera, la falta de transparencia, la dependencia de las exportaciones, vienen desarrollándose desde hace aproximadamente medio siglo, ocasionando una serie de riesgos como la degradación del medio ambiental, limitando las condiciones de vida de su población; además el reparto desigual de sus riquezas, desempleo y el creciente abandono del estado, amenazado a su vez en su estructura organizativa por la gestación de conflictos internos, genera a su vez el constante resurgimiento de grupos armados que pugnan por el control de los recursos.

Desde el inicio de este siglo, se ha identificado una clara evolución de la conflictividad hacia formas graves de violencia estructural en el golfo de Guinea, lo que ha derivado en una casi permanente situación de inestabilidad en la región, que ha disparado el riesgo de conflicto armado en la última década.

El golfo de Guinea sufre un ataque de piratas cada tres días en promedio, mientras que un informe anual registró para 2018, a nivel mundial, 201 casos de piratería y robo a mano armada contra los buques mercantes, cifras que van creciendo con el paso del tiempo. La situación resulta preocupante por el número de incidentes debido

a la gravedad de estos. A consecuencia de los mismos surge la necesidad urgente de solicitar la colaboración y el "intercambio de información" de los estados costeros del golfo de Guinea y así tomar acciones firmes contra los "piratas", tanto en la tierra como en el mar.

Durante los primeros cuatro meses del año 2019, se registraron agresiones contra embarcaciones y sus tripulaciones en los países costeros de Benín, Camerún, Ghana, Costa de Marfil, Liberia, Nigeria y Togo.

Durante muchos años, África ha sobrepasado al sudeste asiático como el número uno en zonas de "piratería marítima". Más del 50% de los ataques piratas plenamente comprobados ocurren en la actualidad en la costa de Somalia o en el golfo de Guinea. Principalmente por la zona costera nigeriana.

Frente a estas circunstancias, conservar la seguridad marítima, especialmente en zonas como el Cuerno de África o el golfo de Guinea, se convierte en un reto para el desarrollo de los países africanos y las economías occidentales.

2. LA PIRATERÍA. PUNTO DE PARTIDA

2.1. ORÍGENES. EVOLUCIÓN

"Pirata" es un término que genera diferencias derivadas de las múltiples interpretaciones y traducciones del griego clásico y el moderno, e incluso hay referencias en las leyendas asirias y cretenses (Sobrino Heredia, 2009).

En el diccionario de la Real Academia Española (RAE), la voz "pirata" proviene del latín *pirāta*, que proviene de *peiraton*, que en latín clásico es la transliteración de la voz griega πειρατής (*peiratḗs*), derivada de πειρᾶν (*peirân*), que traducido significa "atacar y asaltar". Otra de las interpretaciones etimológicas del término "pirata" no concuerda con las raíces griegas y señala que su origen etimológico es el fonema latino *tapira*, agregando cualidades pirotécnicas, porque además procede del griego *pyros* (fuego). Posiblemente a consecuencia de los motines que tenían lugar en alta mar y terminaban quemando las embarcaciones, para no dejar evidencias que los incriminara y de esta forma evitar que pudieran ser identificados los atacantes.

No obstante, al usar el término "piratería", Rubin (1988) decía que el historiador romano Diodoro Sículo (60 a.C.) lo utilizaba cuando hacía referencias a las comunidades griegas que se dedicaban a asaltar las poblaciones costeras del Mediterráneo en la época de la República Romana.

Los establecimientos de la Fenicia histórica, sobre el año 3.000 a.C., ubicados en un ribete costero que abarcaba desde el Monte Carmelo, frontera sur del Líbano, hasta Ugarit, se atribuyeron a los semitas cananeos quienes, debido a la falta de fertilidad de las tierras, dejaron a un lado sus labores de agricultura y se dedicaron al mar. Allí se dieron cuenta que tenían buenas habilidades para las labores marítimas, llegando a

convertirse en expertos de negocios piratas en sus propios pentecónteros[1]. Más tarde se concentraron en el comercio marítimo, pero no dejaron nunca sus negocios piratas.

Posteriormente ampliaron sus labores de piratería hacia Grecia, donde se proveían de ganado y personas, aunque sus ataques fueron principalmente en tierras de Egipto, por su próspera agricultura, que contaba con gran cantidad de labradores y un río Nilo, de grandes caudales, lleno de riquezas. Aunque no gozaban de experiencia en la navegación, lograron sacar ventaja de la ubicación estratégica que tenía la República Helénica como nudo de las rutas comerciales. Con este privilegio se dedicaban a acechar a todos los que navegaban por las zonas aledañas, ocultándose en las ensenadas para luego obstaculizar las rutas de los fenicios e interceptar sus embarcaciones.

En la antigua Grecia la práctica de la piratería se generalizó al punto de llegar a estar reconocida como una actividad digna de sustento de vida, y la prueba de ello es que Montesquieu llego a utilizar el calificativo de piratas para referirse a los griegos de esa época.

Historiadores de la época, como Hesíodo[2] y Tucídides[3], afirman que la mar había sido invadida por muchos pillos. Según sus relatos persiste la idea de reconocer la piratería como cualquier oficio digno y característico de aquellos tiempos, pues el término "pirata" para ello significaba hombres dedicados a la navegación[4] (Tucídides, 1987).

Igualmente, la literatura se hizo alusión a este tema, y ya los protagonistas de las epopeyas griegas de Homero mantenían una estrecha relación con la práctica de la piratería y, específicamente, Ulises, que representaba al capitán pirata por excelencia. Lo mismo hacía la mitología griega recreando sus obras en esta práctica. Inclusive hay quienes han afirmado que la guerra de Troya estalló por un acto de piratería[5].

Para el siglo VI a.C., la piratería continuaba teniendo gran reputación, llegando a estar públicamente apreciada por los griegos, donde las prácticas piratas fueron reglamentadas en las Leyes de Solón[6], donde figuraban diferentes asociaciones de piratas debidamente autorizadas. Como no contaban con flotas regulares y organizadas, las

1 El *pentecónteros* era la nave de guerra más antigua y básica de 35 m. de eslora y 5 de manga. El nombre deviene de los 50 remeros con que contaba, 25 a cada lado, que la propulsaban, aunque también podía ir a vela. A partir del siglo VI a.C. es abandonada en favor del trirreme.

2 Hesíodo (Ἡσίοδος *Hēsíodos*). Poeta y filósofo de la Antigua Grecia. Segunda mitad del siglo VIII a.C.

3 Tucídides (Θουκυδίδης *Thūkydídēs*). Atenas, 460 a.C., Tracia, sobre 396 a.C. Historiador y militar griego. Designado "estratega" en Atenas en el 424 a.C.

4 Según Tucídides, "los griegos antiguos que moraban en la tierra firme cercana al mar, y los que tenían islas, después que comenzaron a comunicarse a menudo con navíos, se volvieron corsarios, eligiendo entre ellos por capitanes a los más poderosos; y por causa de la ganancia o siendo pobres, por necesidad de mantenerse, asaltaban ciudades no cercadas y robaban a los que vivían en los lugares, pasando así la mayor parte de la vida, sin tener por vergonzoso este ejercicio, antes por honroso".

5 Vid. Homero, La Ilíada, "El acto en cuestión se trata del rapto de la argiva Helena por el troyano París (hijo del rey de Troya, Príamo) reconocido como la causa de la citada guerra que Homero inmortalizó en la Ilíada. Acerca del nacimiento de Helena "la causante de la guerra de Troya". Respecto a la afirmación de que el hecho se trata de un acto de piratería. A pesar de reconocer que la tesis generalmente admitida de que el rapto puede interpretarse como un recurso poético para explicar hechos históricos complejos, como la lucha entre los griegos de Asia Menor y los del continente e islas europeas, la importancia reside, en haber adoptado dicho acto en sí".

6 Solón de Atenas (638-558 a.C.) Aristócrata griego, legislador, poeta y filósofo. Alcanzó el "arcontado" de Atenas en el 594 a.C. y realizó una serie de reformas políticas y legislativas de vital importancia para la Historia antigua de Grecia.

autoridades de las ciudades-estado acudían a los piratas y los que contrataban para sus guerras navales.

Todos aquellos mercaderes a los que les habían robado sus bienes estaban autorizados para tomar venganza y así resarcir los daños producto de los robos[7], quienes a su vez contrataban a otros piratas. A veces no esperaban ser autorizados; de esta forma las embarcaciones de mercancías practicaban el comercio y el robo. Así nacieron las licencias para la práctica de la piratería conocida en la historia.

Estas organizaciones piratas fueron adquiriendo más experiencia en sus prácticas, que iban perfeccionando junto con sus aliados, al punto que formaron estrategias navales con las que planificaban muy bien sus ataques y eran de tal magnitud que muchos juristas han llegado a afirmar que sus prácticas se parecían más a una guerra que a actos de piratería.

Cuando los romanos llevaron la guerra al Mediterráneo oriental, la situación empeoró y la crueldad de los piratas se agudizó, hasta llegar a la costa de Cilicia (Asia menor), el mejor refugio para ellos. Esa fue la guarida donde guardaban todos los bienes robados y navegaban libremente sin que nadie se atreviera a enfrentarlos. Así fueron ocupando todo el Mediterráneo y, por ende, el transporte marítimo paralizado junto con el comercio.

Frente a estas circunstancias, en el 67 a.C. nació la *Lex Gabinia*[8], donde el parlamento romano designó a Pompeyo procónsul de los mares, dándole la máxima autoridad sobre el Mediterráneo. Entre sus atribuciones estaba limpiar el mar de piratas y garantizar el abastecimiento de alimentos a las ciudades (Ormerod, 1997).

Así, siguiendo a Gosse (1932), se estableció una línea divisoria entra la guerra y la piratería, donde Roma, como máximo poder y estado dominante, fijó y representó la Ley. Cualquier enfrentamiento en contra alguno de sus pueblos, independientemente de que fuera en mar o tierra, era considerado como un reto a la Ley.

Sin embargo moralmente, lo que implicaba el robo indistinto tanto en la mar con en la tierra, empezó a ser criticado en los estados griegos más civilizados[9].

Frente a este contexto, se mantuvo una aparente tranquilidad y normalidad en el transporte marítimo durante algunos años, más concretamente en el periodo en el que Julio César[10] alcanzó el poder y cumplió con el ultimátum que había decretado contra los piratas, cuando algunos años atrás, camino a Rodas, fue secuestrado por piratas

7 Las represalias y capturas violentas bien de personas o bienes se mantuvieron durante un vasto periodo, incluso en los estados griegos más desarrollados. Dado que permanecían protegidas por ley y coexistían con los evidentes saqueos ilegales de los piratas, quedan patentes las dificultades para erradicar estos últimos.

8 Era una ley que actuó como una providencia política de carácter general utilizada para consumar las primeras acciones promovidas por los romanos contra los piratas.

9 Esta moralidad se deduce del relato de Herodoto sobre el castigo de Glauco que muestra un significativo desarrollo moral en la protección divina de Autólico.

10 Vence la segunda guerra civil (49-45 a.C.) de la República Romana precisamente contra quién había librado a Roma del asedio pirático (Pompeyo) y se hace nombrar dictador vitalicio. En el año 47 a.C. tras su victoria reciente en la Batalla de Zela sobre Farnaces II del Ponto (que había tratado de recuperar el reino de su padre Mitrídates VI), dando el parte a Roma sobre la prontitud y celeridad de esta batalla, emplearía la célebre sentencia "*Veni, vidi, vinci*".

en Farmacusa y tuvo que pagar rescate para poder ser liberado. En ese momento, Julio César les decretó su muerte, siendo objeto de burla de los piratas ya que tenían otros planes para él. Luego, más tarde, con su asesinato, la situación derivó en un total desconcierto y desgobierno a nivel marítimo y terrestre[11], sin embargo esta crisis no duró tiempo y el periodo del Imperio Romano no resultó boyante a la piratería, terminando disgregada en pequeños grupos.

Ya en la Edad Media, la primera acción testimoniada de los piratas, alrededor del 590, fue en el mar del Sur de la China, pero sus actividades no perduraron porque la fragmentación de los Estados avizoraba un clima de prosperidad para los pequeños líderes militares, quienes se encargaron de tomar parte de la costa china y, con sus propias embarcaciones, asaltaban a los piratas con la misma destreza que estos lo solían hacer. Cuando el emperador Wen tomó el poder central, estos pequeños grupos fueron parcialmente controlados.

Posteriormente, ya a mediados del siglo IX, procedentes de los puertos de África, aparecieron los sarracenos incursionando con actos de piratería por el Mediterráneo, dejando devastadas las costas de Baleares; hasta la invasión de los vikingos, quienes propagaron la piratería por Europa a bordo de los *drakkars*[12]: la inclemencia del clima junto con las carencias de agricultura prospera los llevo a incursionar la mar, acechando las poblaciones de las costas.

Las historias relatadas de las víctimas dejaban entrever la crueldad de sus acciones, cuyas actividades predilectas eran matar, saquear y quemar. Años más tarde hacen su aparición en el Mediterráneo, arrasando las costas de África y el Levante español, llegaron hasta Italia, donde no tuvieron grandes frutos en sus ataques en Constantinopla, allí fracasaron y establecieron negociaciones con el Imperio Bizantino hasta formar parte de su ejército, donde también prestaron servicios sus hijos hasta la caída del imperio (Feijóo, 2017).

En esa época prosperó el comercio de Italia con oriente como consecuencias de las cruzadas, conjuntamente con las actividades de los piratas y el florecimiento del transporte marítimo. Y con este avance del comercio, ya en el siglo XI, se intensificaron los ataques: la organización de piratas denominados los “dálmatas” se enfrentó con vendedores de Venecia; Génova, a los berberiscos[13], los cuales fueron sitiados en su propio refugio en las costas tunecinas, intentando eliminar dicha organización, pero fracasaron, tan solo lograron intimidarlos y disminuir sus actividades de piratería.

Las nuevas rutas comerciales diseñadas a partir del s. XVI, volvieron a crear nuevos escenarios para este fenómeno: América, India…

11 Tras la guerra civil los hijos y partidarios de Pompeyo se exilian y se dedican a la piratería. Así, por ironía del destino, Sexto Pompeyo, precisamente el hijo del que había barrido a los piratas del Mediterráneo años antes, reavivaría ahora la tradicional profesión marítima que comenzaba a ser perseguida.

12 Se les llamaba así a las embarcaciones porque tomaron el nombre del mascarón de proa donde se embutía la cabeza de un dragón. Entre sus características fundamentales se destacan: la propulsión a vela y remo, de fácil navegación, con bastante eslora, llegando a medir hasta 30 m., estrechos de manga (que les dotaba de velocidad y maniobrabilidad) y poco calado (que le permitía adentrase en aguas poco profundas de hasta un metro), pudiendo remontar vías fluviales.

13 Eran descendientes de la etnia Bereber, pueblo de África del norte ubicado al oeste del valle del Río Nilo. Estos corsarios que faenaban mediante un acuerdo con el Imperio Otomano adquirieron gran relevancia durante el Imperio de Carlos V.

Pero desde esa etapa de la historia la práctica de la piratería marítima, paulatinamente, ha sufrido varias transformaciones, bajando su intensidad y planificando mejores estrategias. Es tanto así que, en los albores del siglo XX, esta práctica se considera improcedente y proscrita en el contexto académico, pero se ha tenido que retomar nuevamente el tema, debido a que la piratería ha reaparecido en la actualmente bajo varias modalidades[14].

Los argumentos en que se basaban, para pensar que había sido erradicada la piratería, se sustentaban en el periodo de paz marítimo que existió entre las naciones hasta finales del siglo, restándole gran importancia a los piratas y la declaración de ilegalidad del comercio de esclavos y favorecieron que las naciones creyeran que ya el mar estaba limpio de piratas.

Pero, lamentablemente, a finales de siglo surgieron aspectos que indicaban la aparición de la piratería nuevamente, aspectos técnicos y jurídicos muy similares a los de hoy día. Aunque solo se mantuvieron activos pocos piratas en las costas de África, golfo Pérsico, China y Oceanía, algunos países reconocieron el inminente riesgo y peligrosidad de la actividad, llegando a establecerla en los distintos ordenamientos jurídicos como un delito internacional, y aun trabajan y diseñan estrategias para su total supresión.

Y la “licencia” terminó totalmente abolida.

De esa manera, “poco a poco se terminó pensando que definitivamente se había vencido la lucha contra la piratería y tan solo se hablaba de casos específicos, hasta que para el año 1980 surgió de nuevo una ola de esta clase de actos ilícitos de los que actualmente se tienen noticias” (Feijóo, 2017).

Alcanzado el siglo XXI, vemos que “los piratas, al igual que sus predecesores, se mantienen ligados íntimamente a la pervivencia de rutas internacionales de transporte y navegación marítima. Y esto sigue siendo así atendiendo a que las posibilidades de beneficio en mares y océanos son considerablemente elevadas: en torno al 90% del comercio mundial es transportado por este medio” (Moral, 2015).

Lo cierto es que la piratería ha surgido de nuevo causando grandes estragos en regiones como en el golfo de Guinea, en el mar del Sur de la China y, en menor intensidad los últimos años, en el cuerno de África, el golfo de Adén, el mar Rojo y la alta mar frente a la fachada somalí.

Desde hace treinta años, el golfo de Guinea, a consecuencia de la posición geográfica y estratégica, ha sido importante para la estrategia de seguridad internacional por ser considerado una zona fundamental en la seguridad a nivel mundial. El exponencial crecimiento demográfico de la zona y sus importantes recursos naturales han generado un verdadero interés por la región, alzando a la vez la preocupación por la inseguridad marítima de las aguas que la bañan. Y las continuas tensiones a nivel regional, el peligro de inestabilidad y el arraigo de la violencia son considerados como factores que atentan la seguridad mundial.

14 Modalidades de piratería moderna, consistentes en el secuestro de buques y tripulación, como el caso del cuerno de África; o el secuestro de parte de sus miembros sin el buque, como ha ocurrido en el Golfo de Guinea, y luego se pide el pago de un rescate por la liberación obligando a los armadores y/o a los Estados a pagar considerables sumas de dinero. También puede ocurrir simplemente para robar su carga, caso que también ocurre en el golfo de Guinea.

Es una zona de gran relevancia por ser utilizada como vía de comunicación que facilita una salida protegida y segura para el tráfico marítimo que viaja desde América y África Subsahariana hasta Europa. Los recursos naturales de la región se han convertido en la riqueza de mayor interés a nivel internacional alrededor de las zonas marítimas.

Ya a partir del año 2011 se pudo evidenciar una serie de protestas en Costa de Marfil y Nigeria debido al ambiente de conflictividad, que ha venido poniendo en peligro la estabilidad de la región. Y, aunado a ello, la incursión de actos violentos en los Estados más débiles del golfo de Guinea, trayendo como consecuencia un bloqueo de las estructuras estatales.

En el año 2012, los piratas atacaron en el golfo de Guinea a 966 marineros. Durante el año 2013 se produjeron en sus aguas 48 de los 264 incidentes de piratería o robo a mano armada que tuvieron lugar en todo el mundo. Naturales de los países ribereños fueron responsables de 31 de estos incidentes, entre los que hubo dos secuestros, 13 abordajes y 13 ataques con armas de fuego. Además, uno de los tripulantes de aquellos buques murió y 36 fueron secuestrados. En el mismo periodo, en las costas de Somalia, se produjeron 10 incidentes armados y dos secuestros"[15].

"Aunque el epicentro de la piratería contemporánea sigue estando en Asia, lo cierto es que se está produciendo un desplazamiento hacia África. Las razones son múltiples. El debilitamiento o la desaparición de poderes centrales en Estados del Este y del Oeste de África, la difícil situación económica en varios de estos países, el incremento del tráfico de drogas y armas, en fin, la audacia creciente de los comandos, todo ello ha desembocado en un incremento considerable de estos delitos en el golfo de Adén y en el golfo de Guinea" (Sobrino Heredia, 2008).

En definitiva, y como bien nos recuerda Urcelay Verdugo (2014) "el golfo de Guinea es una de las áreas marítimas más inseguras del mundo, escenario de un elevado porcentaje de las acciones de piratería y robo a mano armada que se comenten hoy en día en la mar".

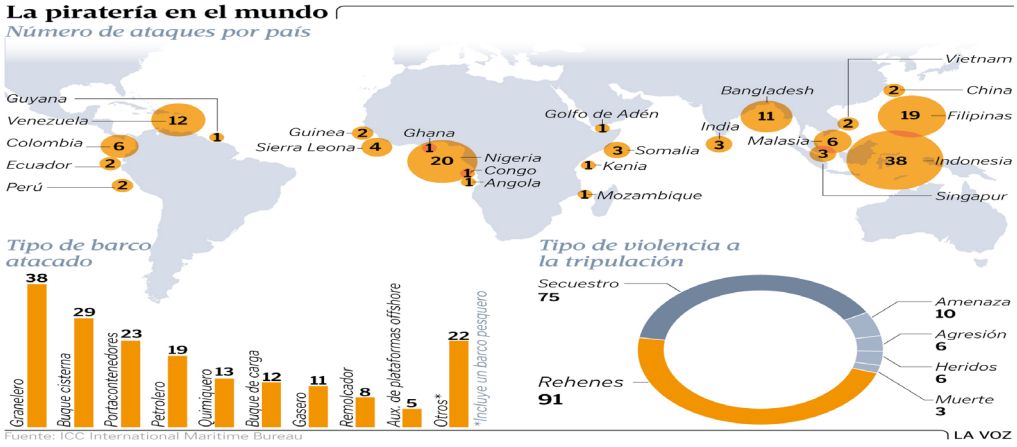


Ilustración 1. "Piratería a nivel mundial. 2018". Fuente: Diario La Voz de Galicia[16].

15 IMB Piracy Reporting Center.

16 Recuperado de https://www.lavozdegalicia.es/noticia/maritima/2018/03/31/actos-pirateria-mar-caen-nivel-bajo-22-anos/00031522529854240187618.htm (última visualización 26 de enero de 2020).

2.2. DEFINICIÓN DE LA PIRATERÍA

A pesar de que la piratería es uno de los primeros delitos del derecho de gentes, el *Ius Gentium*[17], solo en época reciente aparecieron serios proyectos para su prevención y tendentes a la represión internacional (Rodríguez y Galetta de Rodríguez, 2008)

Entre ellos, destaca la iniciativa tomada en 1924 por la Asamblea de la Sociedad de Naciones, cuando solicitó a su Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional la codificación de situaciones que les eran afines, entre ellas la piratería. Sus redactores, ya en 1926, fueron los representantes de los gobiernos japonés y chino, el profesor M. Matsuda y W. C. Hui, respectivamente, y su trabajo supuso el primer intento de codificación oficial e internacional del fenómeno de la piratería.

Años más tarde, en 1932, se continuó el trabajo de codificación, bajo la dirección de la *Harvard Law School* y la redacción del jurista norteamericano Joseph Walter Bingham (López Lorca, 2013).

Sobre estos proyectos se establecieron las bases terminológicas para la redacción de los postulados de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Alta Mar (CGAM)[18], dada en Ginebra en 1958 y, con ligeros cambios que concretaban la definición de este fenómeno, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR, UNCLOS –acrónimo de sus siglas en inglés–)[19], aprobada en Nueva York, en 1982, y conocida como la "Constitución de los océanos" o la "Convención de Montego Bay".

Ilustración 2. "Estados firmantes Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del mar"[20].

17 *Ius Gentium*-Derecho de Gentes. En Roma se daba el nombre de Derecho de Gentes a las normas que regulaban las relaciones jurídicas en las cuales los extranjeros podían ser parte, por oposición al *Ius Civile* (Derecho Civil), que era el Derecho para, solamente, los ciudadanos romanos. En la actualidad, la locución *Ius Gentium*-Derecho de Gentes se emplea como sinónimo de Derecho Internacional Público.

18 Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre Alta Mar. Publicado en BOE núm. 309, de 27 de diciembre de 1971.

19 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CDM, CONVEMAR o CNUDM. UNCLOS), fue aprobada en Nueva York (Estados Unidos) el 30 de abril de 1982 y asumida por los Estados el 10 de diciembre de 1982, en Bahía Montego (Jamaica). Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. Publicado en el BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997.

20 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_de_las_Naciones_Unidas_sobre_el_Derecho_del_Mar

Centrándonos en el art. 15 CGAM[21] y en el art. 101 CONVEMAR[22], y siguiendo lo establecido por Núñez (2013: 213-239), se concreta la piratería como:

- Cualquier acto ilegal de violencia, de detención o de depredación cometido con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada, y dirigido:

    1. Contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;

    2. Contra un buque o una aeronave, personas o bienes situados en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado.

- Cualquier acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, con el conocimiento de que se han producido hechos que dan a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata.

- Cualquier acción que tenga por objeto incitar o ayudar intencionadamente a cometer los actos definidos en los dos apartados anteriores.

De estas codificaciones, y siguiendo a Sobrino Heredia (2008), "se extraen los rasgos fundamentales de la piratería internacional contemporánea:

- los piratas deben actuar movidos por propósitos personales;

- deben intervenir al menos dos navíos; y,

- el acto debe producirse en aguas de alta mar o no sujetas a la jurisdicción de ningún Estado (como las aguas de la Antártida)".

Esta opción jurídica, sin embargo, ha llevado a algunos autores a considerar que no se produjo, en su momento, una completa codificación de las diversas actividades de piratería existentes en la práctica internacional. Ya reconoce Sobrino Heredia (2008) que esa definición se caracteriza por ser una noción restringida, tanto por el lugar de la comisión del delito como por las características de los navíos involucrados, como, en fin, por las razones que motivan el acto. Y que "con independencia de lo acertado o no de estas opiniones, lo cierto es que las manifestaciones contemporáneas de violencia, detención y depredación en el mar muestran situaciones que no encuentran acomodo en la definición que estas Convenciones proponen" (Sobrino Heredia, 2008).

21 CGAM. Artículo 15. Enumera los que constituyen actos de piratería.

22 CONVEMAR. Artículo 101. Definición de la piratería.

"Constituye piratería cualquiera de los actos siguientes:

a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:

i) Contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;

ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;

b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;

c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.".

En España, su legislación penal[23] recogió los hechos que conforman la definición del delito de piratería establecidos en las Convenciones de las Naciones Unidas sobre el Alta Mar (CGAM) y sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) añadiendo el "engaño" como método de comisión y las "plataformas marinas" como objeto del delito[24], y asimila al delito de piratería la desobediencia o resistencia a quienes, plenamente identificados como buque o aeronave del Estado español, estén procediendo a su detención o interceptación por la posible comisión de ese ilícito penal[25].

3. PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA

Nos recuerda Pareja (2019) que la ubicación geográfica de los países occidentales de África brinda a este espacio una particular relevancia, porque en su anchura se llevan a cabo infinidad de acciones delictivas, con un mayor índice para las acciones piráticas, trata de personas y tráfico de drogas y sustancias ilícitas.

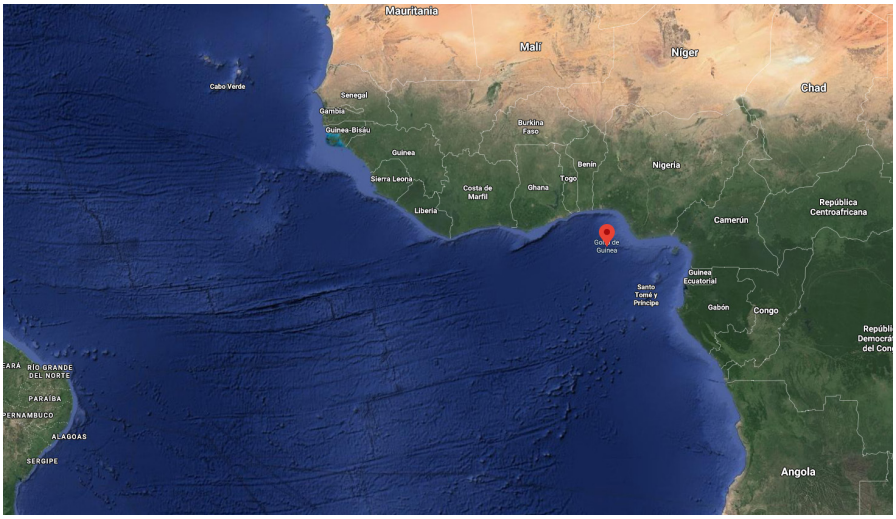


Ilustración 3. "Mapa del Golfo de Guinea"[26].

23 Cambios introducidos en la legislación por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

24 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Artículo 616 ter.

"*El que, con violencia, intimidación o engaño, se apodere, dañe o destruya una aeronave, buque u otro tipo de embarcación o plataforma en el mar, o bien atente contra las personas, cargamento o bienes que se hallaren a bordo de las mismas, será castigado como reo del delito de piratería con la pena de prisión de diez a quince años.*

En todo caso, la pena prevista en este artículo se impondrá sin perjuicio de las que correspondan por los delitos cometidos.".

25 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Artículo 616 quáter.

"1. *El que, con ocasión de la prevención o persecución de los hechos previstos en el artículo anterior, se resistiere o desobedeciere a un buque de guerra o aeronave militar u otro buque o aeronave que lleve signos claros y sea identificable como buque o aeronave al servicio del Estado español y esté autorizado a tal fin, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años.*

2. *Si en la conducta anterior se empleare fuerza o violencia se impondrá la pena de diez a quince años de prisión.*

3. *En todo caso, las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que correspondan por los delitos cometidos.*".

26 Recuperado de https://www.google.com/maps/place/Golfo+de+Guinea/@2.820479,-7.719709,4080168m/data=!3m2!1e3!4b1!4m5!3m4!1s0xfddf81fd107c6f1:0xb3533d5635fc1083!8m2!3d3.7355442!4d3.743509?hl=es

Una de las regiones con mayor nivel de inestabilidad en materia de seguridad mundialmente es África Occidental. Las dificultades internas existentes en esta región se unen con las acciones llevadas a cabo por los grupos extranjeros que actúan allí de forma clandestina.

Siendo el común denominador los actos de piratería, actividad definida por la CONVEMAR como "todo acto ilegal de violencia que tenga un propósito específico contra una embarcación o los pasajeros de esta misma".

De acuerdo a cifras suministradas por la Asociación Navieros Españoles (ANAVE), en África Occidental para el año 2018, se tuvo conocimiento de "81 ataques a embarcaciones, lo cual supone un 40% de la producción de este año. Inclusive, en las aguas ubicadas entre Costa de Marfil y República Democrática del Congo fueron secuestradas 6 de esas embarcaciones, de los cuales 13 de los 18 ataques con armas de fuego contra las mismas en el mundo, se retuvo a 130 de los 141 rehenes capturados a nivel mundial y se secuestró a 78 marineros"[27].

Tanto a África Central y Occidental, y al golfo de Guinea, se les ha otorgado un gran valor como zona geográfica estratégica para ofrecer "seguridad energética a los países consumidores de hidrocarburos", pues contribuye en la diversidad de fuentes gasíferas y de petróleo y, además, por su proximidad a Norteamérica y Europa. Entre otros aspectos, por:

- la buena calidad de sus reservas de petróleo[28];
- la potencialidad que ofrece la naciente industria extractora de gas;
- contar con el más alto índice de reservas de gas y petróleo a nivel mundial;
- la facilidad y seguridad que ofrece para un "abastecimiento *offshore*";
- su cercanía con respecto a los "mercados occidentales" sin ningún tipo de dificultad geográfica, y por la importancia adquirida a nivel de producción de gas natural licuado (GNL);
- porque ha demostrado a nivel mundial su capacidad de producción, incrementando en las últimas décadas su producción al 27,7%; y
- por la presunta seguridad política de la región.

Por todo lo antes expuesto, se convierte en una región atractiva para la inversión extranjera, la cual, previsiblemente, continuará financiando nuevos descubrimientos.

En el caso de España, el golfo de Guinea se considera una región estratégica atendiendo a:

- la proximidad en la ubicación de ambos[29];

27 Disponible en https://www.anave.es/

28 Es un tipo de petróleo ligero, por tener una densidad mayor a 31, 1º API y bajo nivel de azufre, lo que refuerza la calidad e incrementa el valor comercial.

29 El trayecto en barco es un 33% menor a la del Golfo Pérsico: la distancia entre Algeciras y Qatar (Doha), 4.960 millas náuticas, requiere un tránsito de 14 días; la de Algeciras a Nigeria (Port Harncourt), 3.300 millas náuticas, 9 días.

- la capacidad que tiene para proveer el suministro de gas natural licuado (GNL);
- el reconocimiento obtenido de ser la segunda región que ha incrementado su cuota de mercado como proveedor de hidrocarburos en la última década; y,
- la colaboración que ofrece en la diversidad de fuentes de suministro de América, Magreb, Oriente Medio y Europa.

Los Estados que forman parte del golfo de Guinea, y que a su vez pertenecen a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), producen más de 3 millones de barriles de petróleo al día, alrededor del 4% del total mundial y albergan el 4,4% de las reservas mundiales de petróleo, lo que supone un 46% del total de las reservas petrolíferas de África. Producen 4,8 millones de barriles al día, lo que supone un 6,1% de la producción mundial, un 50% de la africana, y equivale a un 19,9% de la producción de Oriente Medio. Y, en conjunto, se ha configurado como la región que más incrementó la producción de petróleo en la última década, con un 32,4% frente a un incremento medio de la producción mundial, estimado en un 6,9%[30].

En relación al tema de exportación de crudo, analizando datos proporcionados por BP[31], solamente habría que destacar que este está reservado en mayor medida a EE. UU. con 1,5 millones de barriles diarios, un 42% de la producción [lo que supone el 29% de sus importaciones de crudo], y a China 850.000 barriles diarios, que absorbe el 17%, convirtiéndose en el segundo comprador de petróleo[32].

Para Europa corresponde un millón de barriles diarios, es decir, adquieren, más del 20% de las exportaciones realizadas desde el Golfo de Guinea, lo que supone al menos, un 40% de la totalidad de sus importaciones[33]. Y Japón e India avanzan como potenciales clientes, quedando en África el 1,9% de la producción.

Mantener a estos países implica conservar la estabilidad y seguridad en las rutas de envío abiertas.

En relación a los productores de GNL, en la zona del golfo de Guinea son Nigeria y Guinea Ecuatorial. En ese sentido se ha considerado su producción como una de las fuentes energéticas de mayor futuro, siendo ya el golfo de Guinea uno de los mayores productores de GNL a nivel mundial, conjuntamente con Qatar, Malasia e Indonesia. Se supone que este sector será a futuro el de más potencial en comparación con otras zonas del mundo.

30 Datos extraídos del informe ¿Cuáles son los países con mayores reservas de petróleo y por qué esto no siempre es señal de riqueza?, de BBC News Mundo, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-47748488

31 BP Statistical Review of World Energy, disponible en https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html

32 Para China, el golfo de Guinea, además de ser un suministrador de materias primas, es un importante mercado de contratos de obra pública y construcción en general.

33 En cuanto afecta a España, las importaciones de hidrocarburos procedentes de África realizadas en 2010 representaron casi el 40% del total, de las cuales un 40,7% procedían del Golfo de Guinea.

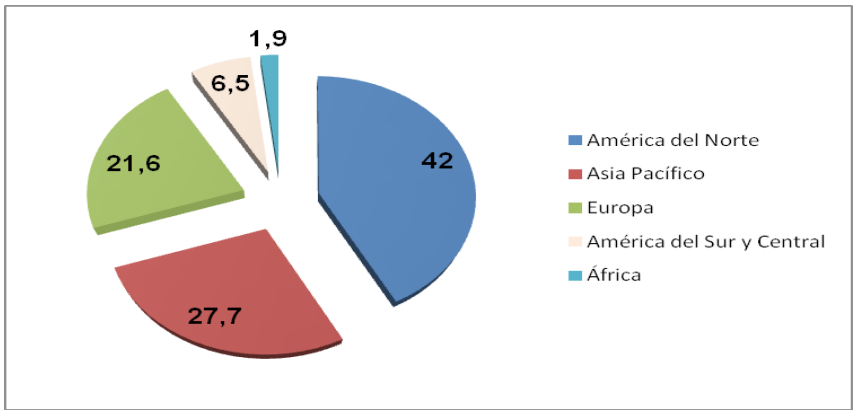


Ilustración 4. "Distribución del crudo producido en el golfo de Guinea".Fuente: Elaboración propia, a partir de datos facilitados en "BP Statistical Review of World Energy".

Además de sus grandes reservas de crudo y gas, la región cuenta con enormes recursos minerales y marinos, como petróleo, diamantes, oro, pesca, bauxita, hierro y productos agrícolas como cacao, frutas, etc.

Se estima que para el año 2020, la producción de petróleo en el golfo de Guinea logre superar la producción de las naciones del golfo Pérsico con un 25% de la producción global mundial, siendo esta la región con las mayores posibilidades de descubrir nuevas reservas de petróleo.

Cabe destacar que el mayor volumen de comercio extranjero del golfo de Guinea, tanto importaciones como exportaciones, es vía marítima. Este medio de transporte representa una fuente generadora de empleo para los habitantes del litoral, de modo que la economía del centro y oeste de la región está sujeta a la seguridad y confianza del comercio marítimo de la región. Por lo tanto, los intereses políticos y comerciales de la Unión Europea, Estados Unidos y China mantienen su compromiso de forma permanente.

Frente a esta situación, aunada al incremento de las acciones piráticas, los actos delictivos y la constante vacilación política en esta región, destruida por las guerras civiles y los golpes de estado, la región se ha transformado en un reto para los inversores que pretenden obtener beneficios de los inmensos recursos de la zona.

4. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Hay una diversidad de inconvenientes que se presentan en el golfo de Guinea, no se trata solamente de las actividades de piratería. "Son varias las prácticas ilícitas que enfrenta esta región, y una de ellas es la difícil situación económica, la pobreza, las guerras civiles que devastan la región, problemas de salud que generan epidemias en su población, y todas estas en un conglomerado conllevan a la violencia generalizada" (Pareja, 2019).

El aspecto político también es un factor que afecta la situación, pues no hay interés político en colaborar y prestar ayuda a la solución de los problemas. La poca intervención política, el incremento y la persistencia de las opresiones en territorios como Guinea Ecuatorial y la práctica de la tiranía ponen fuertes trabas a la gobernabilidad de la zona. Al mismo tiempo, sus regímenes normativo y judicial no cuentan con buenas bases funcionales, pues sus instituciones son muy deficientes y ya ha ingresado

en ellas la corrupción y la impunidad. Incluso las mismas fuerzas de seguridad del Estado no están capacitadas para enfrentar esta problemática. Aun cuando en años anteriores, en 2003, se percibieron progresos en mejoras a sus instituciones y actuaciones gubernamentales en África subsahariana y en la región occidental, todavía se observa su fragilidad.

Mucho influye en esta situación, por los intereses personales de los gobiernos, el abuso de poder de familiares y grupos cercanos al gobierno, que colocan sus intereses personales por encima de los intereses del colectivo, situando las necesidades de la población en un segundo plano. Con ello lo que se ha logrado es la perpetuidad del poder a clanes familiares, típico ejemplo es el de Togo con Gnassingbé Eyadéma, y su hijo y sucesor Faure Gnassingbé, quienes han gobernado el país por más de 50 años, poniendo a la oposición en crisis, impulsándolos a la violencia en la búsqueda de una transformación del régimen de gobierno.

En el ámbito social también se presentan otros problemas, aparte de la desigualdad y la pobreza, el sistema sanitario y educativo es muy deficiente en la región, porque no tienen la capacidad para formar profesionales cualificados y los jóvenes terminan integrándose a estos grupos de delincuentes que proliferan en la zona.

El pirata del golfo de Guinea es considerado como líder de bandas callejeras que sobreviven a numerosos ataques, participando en robos para acumular riquezas; tiene una edad alrededor de los 25 años y proviene regularmente del Delta del Níger, así como de otras regiones paupérrimas de la costa, sabe del manejo de armas, práctica que ha ido obteniendo a lo largo de los años de innumerables conflictos locales y regionales.

Para la época de los 70, los mares cercanos a la costa nigeriana fueron catalogados en los informes del IMB como la segunda zona más peligrosa a nivel mundial en lo que se refiere a los “ataques piratas”[34]. Esta situación se mantuvo así por treinta años consecutivos, pero ahora quien tiene el primer lugar es otro país del mismo continente, mostrando sus dos caras piráticas[35]. Irremediablemente surgió la comparación entre ambas; así, “algunos expertos afirman que las aguas del golfo de Guinea son al menos tan peligrosas como las que se encuentran frente a la costa somalí, si es que no lo son más”[36]. En ese entonces, el director de la Intertanko[37] expresaba al secretario General de la IMO su preocupación de los navieros de la zona, sobre la violencia de los ataques llevados a cabo en el sector contra los navíos mercantes a cargo de las bandas piráticas que operaban en redes de más de 3.000 ríos solamente en Nigeria.

Sin embargo, los ataques llevados a cabo en los lagos y zonas petrolíferas eran diferentes en lo que a violencia se refiere. Luego, estas diferencias fueron matizadas, pues los grupos de piratas que atacaban los puertos nigerianos aumentaron los niveles de crueldad y violencia, tanto o más que los grupos del sur. Por lo que también

34 Del original “*According to the International Maritime Bureau (IMB), during the first three quarters of this year 1979, the waters off Nigeria ranked as the second most dangerous in the world in terms of attacks”*. Peter J. Pham, *Africa’s Other Dangerous Waters: Piracy in the Gulf of Guinea*, World Defense Review [en línea], 3 December 2009.

35 Inclusive, en 2008 Nigeria es el país con más ataques 40 a nivel mundial, por delante de Indonesia con 28. Y, en 2009, Somalia toma el primer lugar con 80 ataques piratas, seguido por Nigeria con 28.

36 El golfo de Guinea: ¿nuevo centro de la piratería?, disponible en https://www.dw.com/es/el-golfo-de-guinea-nuevo-centro-de-la-pirater%C3%ADa/a-16477391

37 Acrónimo de sus siglas del inglés: The International Association of Independent Tanker Owners.

aumentaron las denuncias de ataques en las zonas de Lagos, donde los delincuentes mostraban muchísima agresividad en el momento de abordar los “buques fondeados”.

Hoy día la zona tiene la supremacía del delito en el territorio africano, inclusive a nivel estadístico, porque los “delitos de piratería y robo a mano armada contra buques” en las costas occidentales de este continente han superado a los mismos actos realizados por somalíes, incluso superan los niveles de violencia utilizada para amilanar a las tripulaciones que los mismos piratas jóvenes usan.

En cifras recientemente aportadas en los últimos informes de la Oficina Marítima Internacional (IMB)[38], de la Cámara de Comercio Internacional (ICC), en 2018 fueron reportados a nivel mundial 201 incidentes de piratería y robo a mano armada contra buques mercantes, y se evidenció un incremento del 11,7% al año anterior, en el cual se registraron 180 ataques.

Ilustración 5. “Tipos de ataques a Buques”.Fuente: Informe anual ICC-IMB-2018.

Según los informes citados anteriormente, 143 buques fueron abordados, 6 secuestrados, 18 recibieron disparos con armas de fuego y se intentaron otros 34 ataques. Además, 141 tripulantes fueron tomados como rehenes y 83 marinos secuestrados para pedir un rescate.

Mientras que en la región de África Occidental, entre Costa de Marfil y la República Democrática del Congo, se registraron 81 ataques, el 40% del total mundial y el doble que en 2017. Esta situación preocupa en la zona, no solamente por la cantidad de sucesos sino por la magnitud de estos, en ese sector marítimo se llevaron a cabo 6 secuestros de buques que se produjeron en todo el mundo, 13 de los 18 ataques con armas de fuego, se retuvieron a 130 de los 141 rehenes capturados a nivel mundial y a 78 de los 83 marineros secuestrados.

Por tal razón, se ha puesto de manifiesto que urge la necesidad de incrementar la cooperación y el intercambio de información entre los Estados costeros del golfo de Guinea, para que se puedan tomar medidas efectivas contra los piratas tanto en el mar como en tierra, donde se originan y finalizan sus operaciones.

A finales del año 2018, los incidentes en Nigeria se han agravado, de hecho, y atendiendo al informe completo sobre Piratería y Ataques Armados a Buques 2018, en que

38 Informe Anual IMB, Preocupante aumento de la piratería en el Golfo de Guinea en 2018. Disponible en https://www.anave.es/prensa/ultimas-noticias/2047-informe-anual-imb-preocupante-aumento-de-la-pirateria-en-el-golfo-de-guinea-en-2018 (último acceso 23 de diciembre de 2019).

advierte que se produjeron 41 secuestros, donde 11 tripulantes de un portacontenedores fueron retenidos a 70 millas de la isla de Bonny, en la costa de Nigeria. Luego, piratas nigerianos en una lancha rápida retuvieron un buque tanque a 100 millas de Point Noire, en Congo, secuestrando a 8 de los 18 tripulantes.

Los grupos de piratería del golfo de Guinea acostumbran a ir armados y ejercer actos violentos. A pesar de que su fin sea el cargamento del buque, para lograr su cometido suelen llevar a cabo secuestros de embarcaciones y de algunos integrantes de la tripulación, los que en ciertos casos los utilizan para cobrar rescate o venderlos para la trata de personas.

Y son considerables los ataques piratas que se convierten día a día en acciones más graves, pues tienden a prestarse colaboración mutua entre grupos de terroristas que intentan ampliar su campo de acciones en el Sahel hacia el oeste, y por un ascenso en los vínculos establecidos con redes internacionales que han implementado en ese sector un álgido centro de operaciones afines al tráfico de drogas y trata de personas hacia Occidente.

La poca participación de la comunidad internacional en la región no es satisfactoria. De hecho se han destacado más las acciones regionales por parte de ECOWAS[39] y la coordinación de seguridad implementada por los diferentes estados de la zona. Conjuntamente con la Unión Europea, actor primordial para la estabilidad de la zona, el cual aprobó un Plan de Acción para el golfo de Guinea (2015–2020), en el que apoya la experiencia de las gestiones en el Cuerno de África e insta a construir acciones marítimas en los estados víctimas de la piratería" (Moral, 2015).

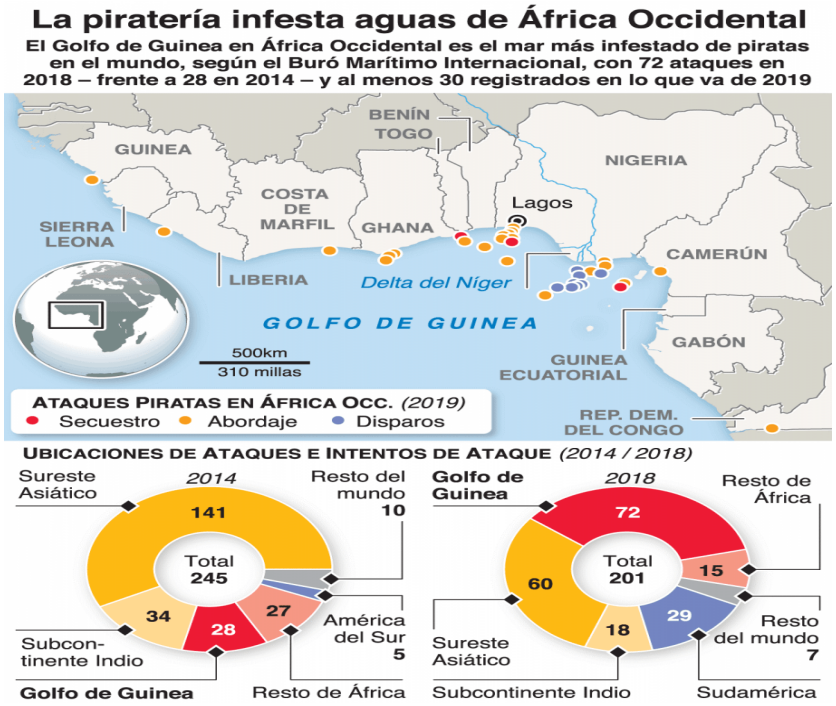


Ilustración 6. "Piratería en África Occidental". Fuente: "Graphic News"[40].

39 ECOWAS, es la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, un grupo regional de quince países de África Occidental. Fundada el 28 de mayo de 1975 con la firma del Tratado de Lagos, su misión es promover la integración económica de la región.

40 Disponible en https://www.graphicnews.com/es/pages/39301/africa-pirateria-en-el-golfo-de-guinea

5. ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

En la problemática actual, la mejor referencia la hace CONVEMAR, sirviendo como punto de referencia a la Organización Marítima Internacional (OMI), de la que ciertas resoluciones se han integrado al Derecho de la UE, pero en su mayoría, al margen de las legislaciones de los Estados[41], la "UE ha legislado poco en relación con las operaciones ATALANTA por eso la normativa aplicada en los Estados de la EU está dividida en derecho internacional y la de cada Estado" (Edorta Córcoles, 2019).

En ese sentido la UE ha tomado como propios los principios de la OMI que, a la vez tienen de base el Tratado de Montego Bay. En gran medida el interés de hoy día se produce por la situación de los marinos frente a las acciones de las agrupaciones de piratas, es por ello que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha mostrado interés en definir esta situación. Aun cuando la UE no forma parte de la OIT, muchos Estados sí lo son[42], de modo que las previsiones son incluidas en las legislaciones internas, a menudo, de forma literal.

Por otra parte, también se hace alusión a la intención, porque se indica que estas prácticas deberán ser cometidas con un interés personal de parte de la tripulación, quedando excluidos los actos de piratería marítima realizados por embarcaciones que operen en representación de Estados u organizaciones empresariales. En este caso, se entiende que es cometido un acto de piratería cuando la tripulación de una embarcación de guerra o de Estado se amotine (CONVEMAR, art. 102), siendo una acción ilícita, quizás para establecer diferencia con las acciones de guerra.

Durante la ya comentada anteriormente Cumbre de jefes de Estado de los países del Golfo de Guinea, celebrada en Yaundé en 2013", los participantes mostraron su determinación de hacer frente a estos retos con un planteamiento regional, el Código de conducta para la represión de la piratería, los robos a mano armada contra embarcaciones y las actividades ilícitas en África Occidental y Central, en consonancia con las resoluciones 2.018 y 2.039 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La UE asumió y apoyó el liderazgo africano y la aplicación del Código.

En esta línea, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó el 17 de marzo de 2014 una Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo del Golfo de Guinea. En el documento se tomaron en cuenta miramientos de la Comisión Europea del ámbito del programa de rutas marítimas críticas (*Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea*, CRIMGO) señalado anteriormente, así como de los diversos componentes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En ella se describe el modo en que la UE puede ayudar a los países de la región a hacer frente a estos retos y reforzar sus capacidades marítimas, el Estado de Derecho y la gobernanza efectiva.

41 El Código Penal español de 1995. Art. 616.

"*El que, con violencia, intimidación o engaño, se apodere, dañe o destruya una aeronave, buque u otro tipo de embarcación o plataforma en el mar, o bien atente contra las personas, cargamento o bienes que se hallaren a bordo de las mismas, será castigado como reo del delito de piratería con la pena de prisión de diez a quince años. En todo caso, la pena prevista en este artículo se impondrá sin perjuicio de las que correspondan por los delitos cometidos.*".

42 Como en el caso de Bélgica o en el del Reino Unido.

Su objetivo era mantener una aproximación integral con utilización de todas las herramientas de la Unión Europea, incluidas la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La intención era impulsar la colaboración y la ayuda a los Estados de la zona para establecer un ambiente de paz, brindar seguridad y progreso a través del desarrollo de sus economías y el buen funcionamiento de sus instituciones.

Esta estrategia de la UE revisa la dimensión global de la amenaza y los riesgos que plantea a los Estados ribereños y a la UE; determinando las medidas potenciales que la UE, mediante un planteamiento global que apoye la actuación de la propia región y en coordinación con los socios internacionales, puede adoptar para ayudar a estos Estados y organizaciones regionales a hacer frente al fenómeno.

Y estudia e identifica las amenazas, que adoptan diversas formas, y que a menudo revisten carácter transfronterizo y pueden, en conjunto, provocar la extensión de las actividades delictivas y vínculos con redes terroristas, poniendo en peligro la estabilidad de los Estados y reduciendo sus posibilidades de desarrollo económico o mitigación de la pobreza, objetivos con los que la UE está comprometida. Las principales amenazas son, entre otras:

1. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, el vertido ilícito de residuos y la piratería y los asaltos a mano armada en el mar[43], incluido el secuestro.
2. la trata de seres humanos y el tráfico de estupefacientes, armas, artículos falsificados e inmigrantes clandestinos,
3. el robo de combustible, *ilegal bunkering,* y los actos delictivos en los puertos.

El objetivo primordial de la UE es ayudar a los Estados de la región a lograr la paz, la seguridad y la prosperidad a través del próspero y legítimo desarrollo de sus economías e instituciones, en consonancia con la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA), fomentando el consenso político, posibilitando y respetando la autonomía de los interlocutores africanos y sincronizando los programas existentes en un enfoque integral del desarrollo regional y la seguridad. El compromiso de la UE con la mitigación de la pobreza y el fomento del desarrollo económico está consagrado en el Acuerdo de Cotonú.

La región suscita todavía un interés creciente para la inversión europea, no solo el sector de los recursos naturales, sino también el de los bienes de consumo y los servicios, incluidos los de telefonía móvil. Ello se combina con la importancia creciente de la región como mercado potencial para las exportaciones a medida que se acelera su crecimiento económico. Todo ello contribuye a un creciente interés común por una asociación que promueva el crecimiento y el empleo garantizando la seguridad y la estabilidad. También redunda en interés de la UE fomentar la estabilidad en el golfo de Guinea para proteger a los propios ciudadanos europeos de las amenazas de las drogas, el terrorismo, la piratería y los robos a mano armada y las demás modalidades de delincuencia que emanan de la región.

43 El Derecho internacional distingue entre la “piratería”, es decir, los incidentes que tienen lugar en las aguas internacionales, y los “asaltos a mano armada en el mar”, que se producen en las aguas territoriales.

Considerando estos intereses comunes, la UE pretende basarse en el impulso que supuso la Cumbre de Yaundé de 2013 para prestar el apoyo adecuado a las organizaciones regionales (CEDEAO, CEEAC, CGG), así como a Estados individuales, ayudándoles a elaborar estrategias eficaces para hacer frente a los retos y a aplicarlas de manera coordinada, de acuerdo con el Código de Conducta.

A modo de respuesta, la UE puede mitigar los riesgos mencionados ayudando a los países a reforzar sus capacidades marítimas, el Estado de Derecho y una gobernanza eficaz en toda la región, en particular a través de la mejora de la administración marítima y las actividades policiales mediante la cooperación entre las fuerzas terrestres y navales y los servicios de guardacostas, aduanas e inmigración.

Ilustración 7. "Lucha contra la piratería en el Golfo de Guinea". Fuente: "San Simón & Duch"[44].

Por consiguiente, se ha establecido que la UE y sus Estados miembros, en coordinación con interlocutores locales e internacionales, adopten un enfoque integral centrado en cuatro objetivos específicos:

- Establecer una interpretación uniforme, entre los países de la región y la comunidad internacional, sobre la gravedad de la amenaza en el Golfo de Guinea y la necesidad de atajarla.
- Ayudar a los gobiernos de la región a crear instituciones, administraciones marítimas y capacidades sólidas para fomentar la sensibilización sobre las cuestiones marítimas y garantizar la seguridad y la primacía del Derecho a lo largo de la costa.
- Apoyar unas economías prósperas en esa región, en consonancia con las estrategias nacionales y regionales de desarrollo, para crear empleo y ayudar a las comunidades vulnerables a aumentar su capacidad de resistencia y hacer frente a las actividades delictivas o violentas.
- Reforzar las estructuras de cooperación entre los países de la región y las organizaciones regionales para adoptar las medidas que permitan mitigar las amenazas en el mar y en la superficie terrestre.

44 Disponible en en http://www.lsansimon.com/la-onu-pide-luchar-contra-la-pirateria-en-el-golfo-de-guinea-con-todo-el-peso-de-la-ley/

Esta estrategia debe desarrollarse en el contexto de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea[45], adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2014, que establece un plan común para mejorar el modo en que la UE se anticipa y responde a esos retos. Se trata de una estrategia de seguridad marítima general para hacer frente a todos los desafíos del ámbito marítimo mundial que puedan afectar a personas, actividades o infraestructuras de la UE, que fomenta un planteamiento similar intersectorial[46] para crear oportunidades de cooperación.

Además, fueron identificadas las amenazas e intereses de la Unión Europea en la zona, las líneas de acción llevadas a la práctica por los diferentes actores y el camino a seguir.

En ese sentido, y a la vista del sólido compromiso político observado entre los diferentes actores, la aproximación de la Unión europea se basó en tres principios:

- Asociación "*partnership*" con los países del golfo de Guinea, organizaciones regionales, y otras organizaciones internacionales (Unión Africana, IMO, etc.)
- Aproximación integral "*comprehensive approach*", asegurando que la seguridad, desarrollo y gobernanza se integran en un único marco estratégico.
- Aplicación de las lecciones aprendidas de otras estrategias de la Unión Europea en África.

Como consecuencia, la Estrategia propuso cuatro objetivos específicos, perfectamente marcados por Urcelay Verdugo (2014):

1. "Construir una visión común en relación a las amenazas en el golfo de Guinea y la necesidad de abordarlas entre todos los estados de la región y la comunidad internacional.
2. Ayudar a los gobiernos de la zona a construir instituciones robustas, administraciones marítimas y capacidades que aseguren el imperio de la ley, la seguridad y el conocimiento marítimo.
3. Apoyar el desarrollo de las economías de la región para crear empleos, ayudando a las comunidades más vulnerables a resistir a las actividades violentas y criminales.
4. Fortalecer, en la medida de lo posible, las estructuras de cooperación entre los países de la región".

Más recientemente, "el COAFR[47] (Comité África) del Consejo de la Unión Europea adoptó y publicitó un Plan de Acción sobre el golfo de Guinea 2015-2020, que describe la ayuda de la UE para hacer frente a los retos de la seguridad marítima y la delincuencia organizada en la región, con medidas concretas que permiten implementar la

45 *European Union Maritime Security Strategy*. *European Comission*. Disponible en http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/index_en.htm.

46 Conformado por la sociedad civil, el sector privado, el sector público, incluidos los sectores militar y policial.

47 El Consejo, con fecha 16 de marzo de 2015, adoptó las Conclusiones del Consejo relativas al Plan de Acción sobre el golfo de Guinea 2015-2020.

Estrategia para la seguridad y el desarrollo del Golfo de Guinea, orientado, sobre todo, al desarrollo y a la lucha contra la corrupción" (Urcelay Verdugo, 2014).

En él se expone el apoyo que presta la Unión Europea al esfuerzo de la región y de los países costeros del golfo de Guinea para afrontar los numerosos problemas que plantea la seguridad marítima y la delincuencia organizada.

Al igual que la Estrategia adoptada en 2014, el Plan de Acción corrobora la importancia que concede la Unión Europea a proseguir su estrecha colaboración con sus socios de África occidental y central, tomando todas las medidas adecuadas para luchar contra la delincuencia marítima, incluida la piratería y el robo a mano armada en el mar, la pesca ilegal, el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos, drogas y armas, así como a abordar las causas subyacentes a fin de fomentar la seguridad y la estabilidad a largo plazo en la zona.

De la misma forma, el Consejo subraya que el Plan de Acción está encaminado a prestar apoyo, en el plano tanto regional como nacional, a los esfuerzos actuales de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC) y la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), así como los países signatarios del Código de conducta para la represión de la piratería, el robo a mano armada contra buques y la actividad marítima ilegal en África Occidental y Central, adoptado en la Cumbre de jefes de Estado en junio de 2013 en Yaundé (Camerún).

Ilustración 8. "La dotación del Atalaya, de la Armada española, asistiendo a un pesquero de bandera angoleña". Fuente: Revista Española de Defensa. Diciembre 2019[48].

Con su ejecución, se pretende reforzar la cooperación intrarregional y potenciar la coordinación de la UE y sus Estados miembro con los socios internacionales: el Consejo está dispuesto a apoyar a los países costeros de África occidental y central para que alcancen una prosperidad duradera a través de un enfoque integrado y multisectorial, relacionando la importancia del buen gobierno, el Estado de Derecho y el desarrollo del ámbito marítimo con el fin de hacer posible una mayor cooperación comercial y creación de empleo en los países de la zona.

48 Disponible en https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2019/12/p-10-13-red-367-africa.pdf.

Para su desarrollo y para la coordinación de cuantas acciones de él se deriven, se nombrará y designará un coordinador principal de la UE para el Golfo de Guinea.

6. CONCLUSIONES

Como ha ocurrido en otras regiones de nivel mundial igualmente afectadas, el desarrollo y evolución del crimen organizado ha obligado a realizar un profundo análisis a los sectores económicos, políticos, sociales y los factores externos de estos territorios, porque no ha sido posible a través de la investigación determinar con precisión la verdadera causa que está generando esta problemática en el golfo de Guinea.

Definitivamente, en la piratería y la proliferación del crimen organizado se han de considerar muchos factores que, al combinarse, incrementan el índice delictivo.

El golfo de Guinea es una de las regiones marítimas por las que circula un mayor número de buques y transportes de recursos naturales de alto valor estratégico: hidrocarburos, petróleo, gas, minerales, diamantes, oro, uranio, maderas, café y cacao, etc. Por lo que cualquier acción directa en la zona contra un carguero, puede redundar en pingües beneficios a los asaltantes.

Son, precisamente, los intereses económicos de las grandes potencias y de las áreas geográficas más industrializadas del globo, junto a la acción de sus gobiernos, los elementos motivadores para hacer frente de forma común y homogénea a la plaga del fenómeno en estudio.

Sí es cierto, no obstante lo anterior, que la acción contra la piratería en el golfo de Guinea dista jurídicamente de la realizada en otras regiones, como en la zona de Somalia, precisamente por la diferente consideración de las aguas territoriales y su estatus internacional: aquí son responsabilidad del estado ribereño.

La Unión Europea, a su vez, ha definido una serie de acciones tendentes, por un lado, a la protección de las rutas marítimas críticas, a través del Programa CRIMGO, y a protección global de la zona afectada, con postulados recogidos en los documentos señalados anteriormente como la Estrategia para la seguridad y el desarrollo del golfo de Guinea y el Plan de Acción sobre el Golfo de Guinea 2015-2020, aportando a su implantación y desarrollo su alta capacidad operativa y de organización, y de cuyos resultados estamos prontos a conocer.

No obstante, es necesario señalar que ninguna iniciativa, bilateral o plurinacional llegará a alcanzar el éxito sin el serio compromiso del conjunto de los países del gofo de Guinea y la implantación de medidas que favorezcan su desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad.

Y, a modo de propuesta a valorar, cabría siempre la intención multinacional de unificar legislaciones que afecten al Derecho del mar y a las prácticas piratas estudiadas; incluso, en un futuro razonable, se podría contar con un Tribunal Internacional que aunara jurisprudencia y procedimientos frente a este fenómeno (iniciativa ya valorada en el seno de Naciones Unidas, a propuesta del Reino de Dinamarca, pero sin éxito por las diferentes legislaciones nacionales y el cruce de intereses regionales e internacionales).

BIBLIOGRAFÍA

Edorta Córcoles, O. (2019). Piratería como concepto jurídico Indeterminado, pagina 206, España. Editado por la revista internacional de derecho romano y publicado por la Universidad del País Vasco. ISSN 1989-1970.

Feijóo, G. C. (2017). Piratería marítima en el Golfo de Guinea: El conflicto del Delta del Níger como detonante de su génesis y evolución. Página 35. España. Publicado por la Universidad de Coruña.

Gosse, P. (1932). The History of Piracy originally pub. Mineola (NY), Dover. Dover Publications.

López Lorca, B. (2013). La piratería y otros delitos contra la seguridad de la navegación marítima. Tesis doctoral. Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha.

Moral, P. (3 de junio de 2015). Somalia y el Golfo de Guinea: las dos caras de la piratería en África. El orden mundial. Disponible en https://elordenmundial.com/somalia-y-el-golfo-de-guinea-las-dos-caras-de-la-pirateria-en-africa/

Organizacion Maritima Internacional. OMI. (4 de octubre de 2019). Protección marítima y piratería. Disponible en http://www.imo.org/es/OurWork/Security/Paginas/MaritimeSecurity.aspx

Ormerod, H. A. (1997). Piracy in the Ancient World: An essay in the Mediterranean history. Ed. reimp. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1st ed. 1924.

Pareja, V. (13 de agosto de 2019). Piratería, crimen organizado y misiones de paz en el Golfo de Guinea. The Political Room. Obtenido de https://www.thepoliticalroom.com/analisis/pirateria-crimen-organizado-y-misiones-de-paz-en-el-golfo-de-guinea/

Pham, P. J. (2009). Africa's Other Dangerous Waters: Piracy in the Gulf of Guinea. World Defense Review. Obtenido de http://worlddefensereview.com/pham120309.shtml

Rodríguez, A. W., y Galetta De Rodríguez, B. (2008). Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual. Ed. García Alonso, 1º Ed., 1º reimp. Buenos Aires.

Rodríguez Núñez, A. (2013). El delito de piratería. Antecedentes y reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010. Revista de Derecho Penal y Criminología, Extraordinario, nº 1, págs. 213-239.

Rubin, A. P. (1988). The law of piracy. U.S. Naval War College Law studies; volume 63. Newport, Rhode Island. Original de University of California. Digitalizado por Google. Disponible en: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.a0004802492&view=1up&seq=7

Sobrino Heredia, J. M. (2008). Piratería y terrorismo en el mar. Obtenido de https://www.ehu.eus/documents/10067636/10755885/2008-JoseManuel-Sobrino-Heredia.pdf/cb03b4f6-4ba7-8044-5026-cc682471a403

_____ (2009). Piratería y terrorismo en el mar. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 81-147, página 89. Universidad del País Vasco, Bilbao.

Tucídides (1987). História da Guerra do Peloponeso. Disponible en: http://www.funag.gov.br/.../0041.pdf. Publicado por Da GAMA KURY, M. (trad.), 4ª edicion, Brasília, Universidade de Brasília.

Unión Europea. (9 de diciembre de 2007). The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy. Obtenido de https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf

Unión Europea. (2013). Elementos para la respuesta estratégica de la UE a los retos planteados en el Golfo de Guinea. Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. JOIN/2013/031. Obtenido de https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013JC0031:ES:HTML

Unión Europea. (17 de marzo de 2014). EU Strategy on the Gulf of Guinea. Obtenido de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf

Unión Europea. (16 de marzo de 2015). Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020. Obtenido de https://www.consilium.europa.eu/media/21521/st07168en15.pdf

Urcelay Verdugo, J. L. (2014). La piratería en el golfo de Guinea: retos y soluciones. En ESFAS Monografías, núm. 143. La piratería emergente en el Golfo de Guinea Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea (págs. 205-250).

Fecha de recepción: 14/04/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

LA CONTROVERSIA DE LOS CONTRATOS MENORES TRAS LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

DAVID SÁNCHEZ-MARISCAL ARNAIZ

COMANDANTE. SECRETARÍA TÉCNICA DEL MANDO DE APOYO. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA POR LA UNED

RESUMEN

En el año 2018 entró en vigor la nueva Ley de Contratos del Sector Público, la cual introduce diversas novedades en los procedimientos de contratación de las Administraciones Públicas. Una de las que ha producido mayores controversias, no solo entre los poderes adjudicadores, sino también entre los diferentes operadores económicos, es la que se refiere a los contratos menores. Son numerosas las dudas surgidas, así como interpretaciones realizadas por la doctrina y por los órganos consultivos competentes en la materia. En el presente artículo se pretende efectuar un repaso de la normativa que regula este ámbito, de la tramitación parlamentaria de las modificaciones introducidas por la nueva Ley, así como lo que han dictaminado al respecto los diferentes órganos con competencias en la contratación pública. Se finalizará detallando la situación en la que ha quedado la regulación del contrato menor, tras la nueva modificación efectuada a comienzos de 2020.

Palabras clave: Ley de Contratos, novedades, contratación pública, contratación directa, contratos menores, expedientes de gasto, adjudicación de contratos públicos.

ABSTRACT

In 2018, the new Public Sector Contracts Law came into force, which introduces different novelties in the contracting procedures of Public Administrations. One of these novelties that has produced the most controversy, not only between the contracting authorities, but also between the different economic operators, is the one that refers to minor contracts. There are many doubts that have arisen, as well as interpretations made by the doctrine and by the advisory bodies competent in the matter. This article aims to review the regulations governing this area, the parliamentary processing of the modifications introduced by the new Law, as well as what the different bodies with responsibilities in public procurement have ruled on. It will be finalized detailing the situation of the new regulation of minor contracts, after the new amendment made in early 2020.

Keywords: contract law, novelties, public procurement, direct hire, minor contracts, spending records, award of public contracts.

1. INTRODUCCIÓN

El 09/11/2017 se publicó en el BOE la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP)[1] y su redacción ha originado una gran controversia, no solo en el ámbito concreto de los contratos menores, sino en general, por la calidad de la técnica normativa utilizada. En este sentido, en el Preámbulo de la citada Ley, se menciona que entre los objetivos que se pretenden conseguir con la nueva regulación[2], se encuentran aspectos como la "*necesidad de simplificación de los trámites y con ello, de imponer una menor burocracia para los licitadores" o el de "aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica".*

Sin embargo, no parece que la mejor manera de alcanzar la simplificación o la aclaración pretendidas sea con una Ley que está formada por[3] 347 artículos, 53 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias y 16 disposiciones finales. Su redacción, además, ha recibido críticas de diversos autores[4]. De hecho, el propio dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de esta norma, se hace eco de la dificultad y extensión de la misma[5].

Tal y como se expondrá a lo largo del presente artículo, la regulación de los contratos menores tampoco es ajena a las dificultades globales que presenta el conjunto de la Ley, provocando numerosas dudas e interpretaciones de diferentes órganos consultivos, no siempre encaminadas todas en la misma dirección[6].

1 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. «BOE» núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

2 El objetivo principal era la transposición de las nuevas Directivas de contratación de la UE aprobadas en 2014: Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión («DOUE» núm. 94, de 28 de marzo de 2014) y Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE («DOUE» núm. 94, de 28 de marzo de 2014).

3 Los números indicados en el texto se refieren a la versión inicial publicada en 2017. A fecha de 14/04/2020, a través de diferentes modificaciones, se han introducido tres nuevas disposiciones adicionales.

4 Valgan como ejemplo, las siguientes: "A medida que pasan los días, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público me va pareciendo un texto cada vez más lejano a los principios y objetivos que la misma proclama. […] Cuando el texto de la Ley se ofrece en pasajes incomprensibles, de gramática inaccesible y deficientemente estructurada, con remisiones de las remisiones y excepciones de las excepciones, en las que unas veces son la regla y a veces lo contrario, es terreno abonado a los favoritismos y arbitrariedades" (Melián, 2018). "[…] con un carácter detallado y cuasi reglamentario, es difícil sostener que resulte sencilla de comprender y de aplicar, lo cual no se compadece bien con la propia intención manifestada en su Exposición de Motivos" (Segovia Marco, 2017). "El resultado final es un texto exorbitantemente extenso, reglamentista, confuso, con remisiones y contradicciones internas, falta de claridad y simplicidad. Desde el inicio de su aplicación surgen dudas sobre su aplicación e interpretación" (Furió Durán, 2019, p. 407).

5 En el Dictamen nº 1116/2015, el Consejo de Estado afirma que "el texto consultado es prolijo en cuanto a su regulación e, incluso, farragoso en ocasiones. En otros términos, resulta excesivamente reglamentista en numerosas de sus previsiones. Regula cuestiones que podrían deferirse sin dificultad a disposiciones de rango inferior" (España. Consejo de Estado, 2016).

6 Blanco López, refiriéndose a las diferentes Juntas consultivas de contratación, dice "el espectáculo está alcanzando ya el esperpento en la interpretación de la nueva regulación del contrato menor […] se ha producido una "carrera" de posicionamientos de carácter diferente por parte de diferentes Juntas que deja a los empleados públicos vinculados a la contratación pública perplejos, desmoralizados y desprotegidos en su actuar" (Blanco López, 2018).

Carrodeguas Méndez resume esta situación, refiriéndose al contrato menor en los siguientes términos:

"[…] la Ley no consigue regular de forma nítida esta figura, generando un elevado grado de inseguridad jurídica. Al mismo tiempo, la redacción del texto legal deja sobre la mesa distintas cuestiones objeto de debate" (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 58).

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Este tipo de procedimiento no es novedoso, pues ya existía con la normativa anterior. A este respecto, Arenas Alegría afirma:

"La figura del contrato menor aparece regulada por primera vez en nuestro ordenamiento en la Ley 13/1995 de 18 de mayo de contratos de las Administraciones Públicas. […] En el Decreto 923/1965 de 8 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Estado no existía el contrato menor como hoy lo conocemos" (Arenas Alegría, 2019).

Aunque en el citado Decreto del año 1965, denominado realmente "*texto articulado de la Ley de Contratos del Estado",* podemos encontrar la figura de los *"suministros menores",* cuya regulación recuerda a la de los contratos menores[7],[8]. Entre este Decreto y la LCSP, los contratos públicos se han regido por las siguientes normas legales o reglamentarias:

- Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la Comunidad Económica Europea. Esta norma tan solo introduce modificaciones al Decreto de 1965, como consecuencia del ingreso de España en la UE.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. Como se ha citado antes, en esta norma sí se contemplan expresamente los "*contratos menores"*[9]*.*
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. También se regulan expresamente estos contratos, si bien, entre otros aspectos, se modifican las cuantías límite (según el artículo 122, 50.000 € para los contratos de obras y 18.000 € para otro tipo de contratos).

7 El artículo 86 del Decreto 923/1965 dice "Cuando el contrato se refiera a suministros menores que hayan de verificarse directamente en establecimientos comerciales abiertos al público, podrá sustituirse el correspondiente pliego por una propuesta de adquisición razonada. Se considerarán suministros menores aquellos que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro cuyo Importe total no exceda de 25.000 pesetas". Asimismo, el artículo 89 añade: "En las compras directas de suministros menores realizadas en establecimientos comerciales abiertos al público hará las veces de documento contractual la factura pertinente […]".

8 A modo de curiosidad, cabe mencionar que si empleamos los datos de "Actualización de rentas con el IPC general" (Instituto Nacional de Estadística, s.f.), podemos establecer que 25.000 pesetas de 1965 equivaldrían teóricamente a 4.204,98 € de 2020.

9 El artículo 57 de la Ley 13/1995 dice "En los contratos menores, que se definirán exclusivamente por su cuantía, […], la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente […] y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran". El artículo 121 establece un límite de 5.000.000 de pesetas para los contratos de obras y los artículos 177 y 202 un límite de 2.000.000 de pesetas para los diferentes tipos de contratos de suministros que se regulaban en esta Ley.

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP). En este caso, se mantienen las cuantías de los límites de la norma anterior, modificando otros aspectos del expediente.

3. CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO MENOR SEGÚN LA NUEVA LCSP

3.1. DEFINICIÓN DEL CONTRATO MENOR

Cabe iniciar el análisis mencionando que si bien no existe una definición[10] de contrato menor en la LCSP, lo que sí regula la citada norma en su artículo 118 es el "*expediente de contratación en contratos menores"* (al igual que ocurría en el TRLCSP). De acuerdo con dicho artículo, el principal elemento definitorio del contrato menor es el límite cuantitativo que debe tener para ser considerado menor: *"valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios".*

Como vemos, el legislador ha mantenido unas reglas específicas para aquellos contratos de escasa cuantía, diferentes del resto, con el fin de que el procedimiento de contratación sea lo más ágil posible[11]. Con ello se pretende que los órganos de contratación dispongan de un sistema rápido con el que poder atender aquellas necesidades de menor importancia económica[12].

Cabe resaltar que, en la LCSP, la definición y delimitación de las cuantías de los contratos menores se encuentran en el artículo que regula el expediente de contratación, mientras que en el TRLCSP se encontraban en el artículo que regulaba el procedimiento de adjudicación[13]. De hecho, se puede afirmar que en el TRLCSP no se preveía la verdadera tramitación de un expediente de contratación, ya que el artículo 111 solo exigía unos documentos mínimos: la aprobación del gasto, la factura y, en los

10 La guía jurídica de Wolters Kluwer sobre el contrato menor, dice "La Ley 9/2017 […], omite cualquier definición del contrato menor. No ofrece definición alguna porque no hay diferencia alguna en cuanto al contenido de las obligaciones de las partes con respecto a la generalidad de los contratos públicos. Es decir, en los contratos menores las prestaciones a que se obliga el empresario son las comunes a los demás contratos y lo mismo ocurre con las obligaciones de la Administración contratante […]. La única diferencia estriba que el legislador ha decidido simplificar las exigencias procedimentales por debajo de cierto umbral económico" (Wolters Kluwer, s. f.).

11 Según Furió Durán, "el contrato menor establece un trámite ágil, rápido y sencillo, que es eficientes en determinados casos y para determinadas adquisiciones o suministros, y al mismo tiempo una satisfacción rápida de sus necesidades" (Furió Durán, 2019, p. 409).

12 Para Garcés Sanagustín, "Los contratos menores surgieron en su momento con el objetivo natural de mejorar en la simplificación y agilización de aquellas actividades (obras, servicios y suministros) que, por razón de su importe, demandaban una gestión más rápida. El mismo límite cuantitativo de los contratos minoraba el riesgo de fraude o de daño, pues el contrato menor siempre ha estado vinculado a la cuantía de la prestación" (Garcés Sanagustín, 2018, p. 100).

13 Al respecto, Arenas Alegría afirma que "Puede parecer menor esta diferencia pero, a nuestro juicio, pretende remarcar la idea de que el contrato menor no es solo un contrato que requiere una adjudicación distinta, simplificada, sino que también requiere un expediente peculiar que exige la presentación de ciertos informes que lo justifiquen" (Arenas Alegría, 2019).

contratos menores de obras, el presupuesto, así como, en los supuestos exigibles, el proyecto y el informe de supervisión.

Por el contrario, como se verá en los apartados siguientes, la LCSP sí requiere la conformación de un verdadero expediente de contratación (aunque simplificado), al exigir más trámites e informes[14].

Asimismo, como destacan Furió Durán[15] o Villanueva Cuevas[16], parece pertinente resaltar que la regulación completa de los contratos menores no se encuentra exclusivamente en el artículo 118 antes citado, sino que la misma aparece repartida a lo largo de todo el articulado de la Ley. Lo cual no es sino una muestra más de la dificultad de la misma que mencionábamos al comienzo.

Por otra parte, Carrodeguas Méndez relaciona la excepcionalidad de la figura de los contratos menores con la necesidad de agilizar el procedimiento de adquisición, en determinados casos[17].

Sin embargo, Gimeno Feliu (quien, al igual que un importante sector de la doctrina, se muestra en contra de la existencia de esta figura), afirma que "*la contratación pública en España, bajo la argumentación de que existe «mucha burocracia» y hay que ser «ágil», se ha caracterizado por un déficit de transparencia (y de concurrencia) como regla general"* (Gimeno Feliu, 2017, p. 48). Y al respecto de los contratos menores, establece que "*la justificación de agilidad no puede eludir el principio de mayor eficiencia de los fondos públicos y de prevención de la corrupción"* (p. 60).

En efecto, el artículo 1 de la LCSP establece que los principios que rigen la contratación del sector público son: *"libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; […] y el principio de integridad". T*ambién menciona el de la eficiente utilización de los fondos públicos *"mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa".*

14 Al respecto, Almonacid Lamelas afirma que "en los contratos menores, por si había duda, hay tramitación" (Almonacid Lamelas, 2017).

15 Quien dice que "La contratación menor viene articulada en la Ley de manera dispersa, no existe un cuerpo único donde se regule esta figura jurídica de manera cohesionada. La LCSP dispone de otros 10 artículos […] una disposición adicional y una disposición final referidos a la contratación menor" (Furió Durán, 2019, p. 408).

16 Según el cual, "No se puede dejar de criticar que el contenido del art. 118 no agota la regulación de tales contratos en la LCSP de 2017, y a lo largo del articulado de la misma encontramos numerosos preceptos donde se contienen referencias a los mismos, comenzando por el art. 63.4, al que se remite el citado art. 118, y donde se establece la publicidad de aquellos. […] se puede citar el art. 131.3 -donde se regula específicamente la adjudicación de los mismos-, el art. 29.8 –referido a su duración y prórroga-, el art. 36.1 –que excepciona el régimen de perfección de los contratos para el caso de que éstos sean menores-, el art. 153.2 –relativo a la formalización de dichos contratos-, los arts. 154.5 y 63.4 – referidos a su publicación-, el art. 335.1, último párrafo –remisión de los contratos menores al Tribunal de Cuentas-, o el art. 346 –inscripción en el Registro de Contratos del Sector Público-" (Villanueva Cuevas, 2019, p. 368).

17 Este autor, lo explica así: "El contrato menor se articula como un régimen jurídico excepcional, dirigido a atender la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en que ha de primar la agilidad con la que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido importe económico" (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 57).

Por lo tanto, como los contratos menores son una forma de contratación directa, los principios anteriores quedarían al margen. Y al respecto, hay autores[18] que consideran que existe el riesgo de que se trate de alterar fraudulentamente el objeto del contrato[19], lo que significa hacer encajar el importe de los mismos dentro de los límites cuantitativos que permiten tramitar el mismo como contrato menor.

No obstante, para enmarcar la situación de la contratación de nuestro país en el contexto europeo, cabe recurrir a los datos estadísticos de la Comisión Europea[20] reflejados en el último informe publicado sobre rendimiento de la Contratación Pública del Cuadro de Indicadores del Mercado Único (Comisión Europea. Dirección General de Mercado Interior, 2019a)[21].

Más abajo se reproducen las tablas de los que, según este informe, son los indicadores más importantes (ya que están vinculados con la competencia, la transparencia y la libertad de acceso a los mercados, principios básicos de una buena contratación pública):

- "*Licitador único*", que mide "*la proporción de contratos adjudicados donde solo había un licitador (excluyendo los acuerdos marco, ya que tienen diferentes patrones de informes)*". Lo cual serviría para determinar el nivel de competencia y burocracia.

- "*Sin licitación", que mide "la proporción de procedimientos de adquisición que se negociaron con una empresa sin convocatoria de licitación". Lo cual serviría para determinar el nivel de transparencia y competencia.*

- *"Tasa de publicación", que mide "el valor de las licitaciones anunciadas en el TED en relación con el PIB". Lo cual serviría para determinar el nivel de acceso y apertura de los mercados de contratación pública.*

18 Valga como ejemplo: "El abuso del recurso al contrato menor, así como su utilización indebida mediante el fraccionamiento del objeto del contrato ha provocado la proliferación de mediáticos casos de corrupción […] y de prácticas clientelares, de las que derivan evidentes ineficiencias económicas, y por supuesto, pérdida de legitimación democrática de las instituciones administrativas y políticas" (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 59).

19 Al respecto, el artículo 99.2 de la LCSP establece que "No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan". Y el artículo 132.2, dice "La contratación no será concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios".

20 La Comisión Europea, a través de la página web "Single Market Scoreboard" (que podría traducirse como "Cuadro de indicadores del Mercado Único") ofrece datos estadísticos de diferentes indicadores para "ofrecer una visión general de la gestión práctica del mercado único" (Comisión Europea. Dirección General de Mercado Interior, 2019b).

21 De acuerdo con la traducción propia del autor del artículo, este Informe explica que "Los indicadores siguientes muestran el desempeño de los diferentes países de la UE en aspectos clave de la contratación pública. Aunque solo proporcionan una imagen simplificada, los indicadores aún resaltan aspectos básicos de los mercados de adquisiciones de los países. Todos los indicadores se basan en avisos publicados en la base de datos Tenders Electronic Daily (TED) bajo las 4 Directivas de contratación [las del año 2014]".

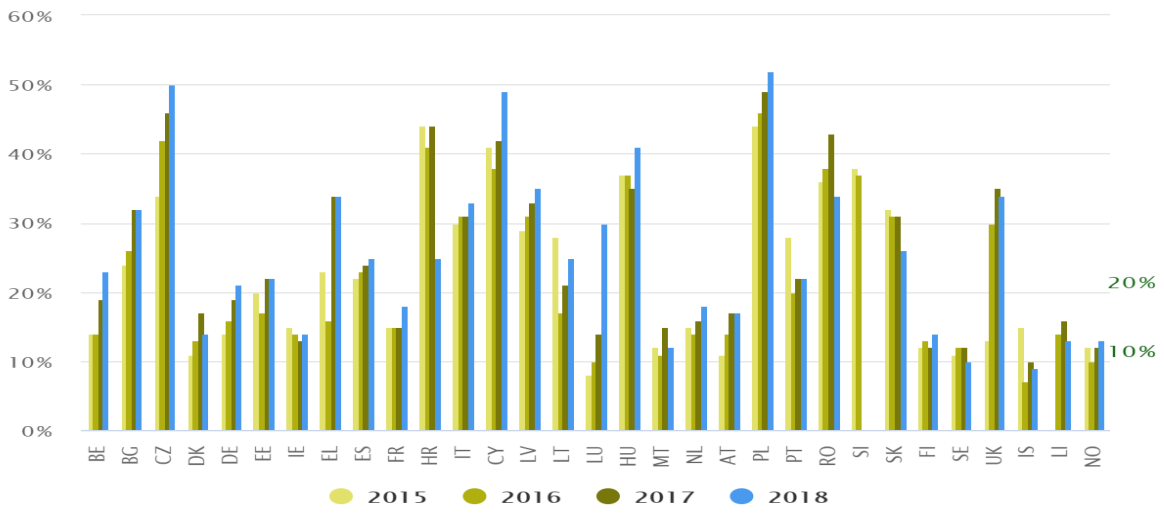


Gráfico 1. Indicator [1] – Single bidder. Fuente: Single Market Score Board.

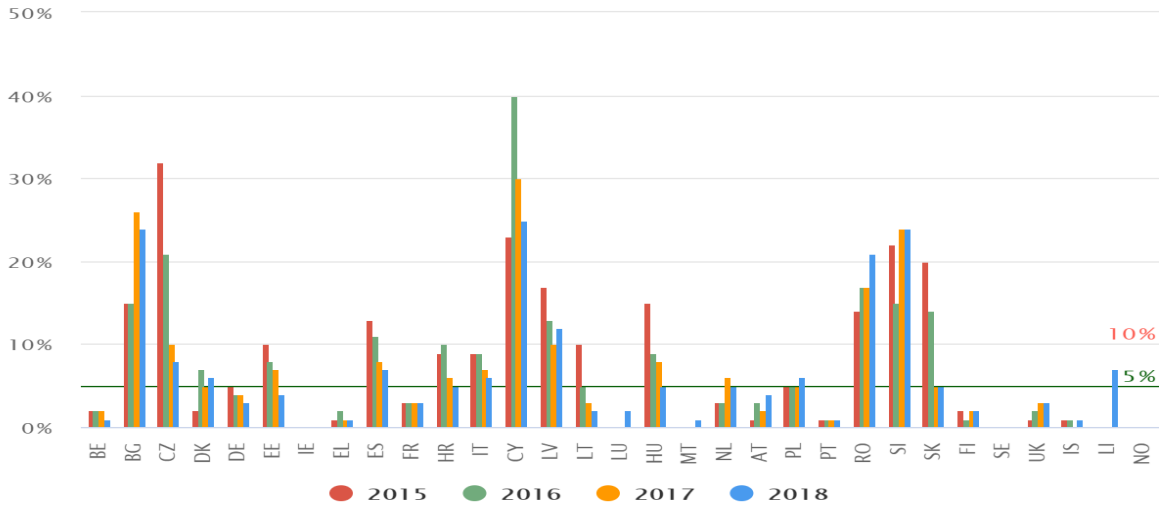


Gráfico 2. Indicator [2] – No call for bids. Fuente: Single Market Score Board.

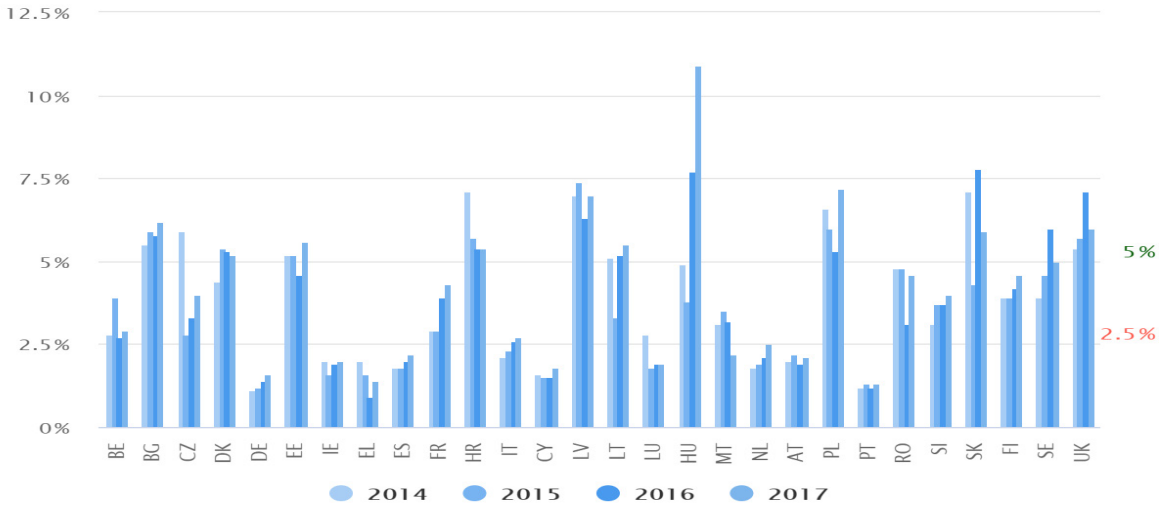


Gráfico 3. Indicator [3] – Publication Rate. Fuente: Single Market Score Board.

En base a los datos anteriores, el informe de la UE establece que, tal y como se puede ver en el cuadro de indicadores que se muestra a continuación, en el caso de España, los de licitador único y tasa de publicación (el 1 y el 3), se encuentran en un nivel "insatisfactorio" (al mantenerse el nº 1 por encima del 20% y el nº 3 por debajo del 2,5%). Lo mismo le ocurre a Alemania, Grecia, Chipre, Luxemburgo y Portugal. Por su parte, el indicador de adjudicaciones sin licitaciones (el nº 2), se encuentra en un nivel "medio" (al situarse entre el 5% y el 10%). Como República Checa, Dinamarca, Italia, Polonia y Liechtenstein. Aunque, en este indicador, tal y como se refleja en el cuadro de indicadores, son muchos más los países que se encuentran en un nivel "satisfactorio".

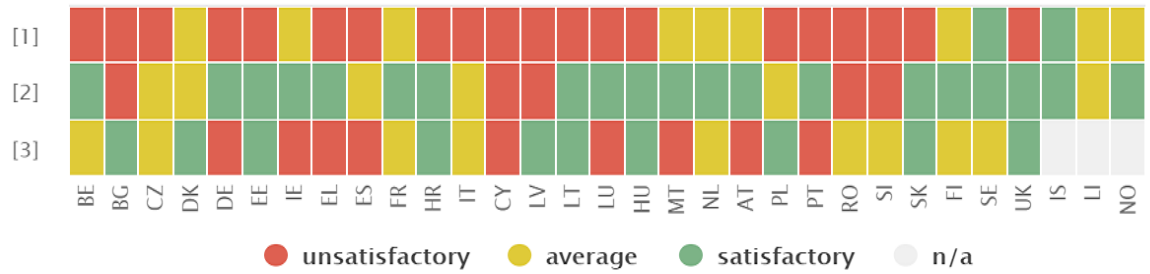


Gráfico 4. Cuadro de indicadores (extracto del nº 1 al 3). Fuente: Single Market Scoreboard.

Para Arenas Alegría, el bajo nivel de la tasa de publicación no solo ha sido puesto de manifiesto por la UE, sino que, además, le sirve para relacionar el uso del contrato menor y el posible fraccionamiento indebido de los contratos[22]. Carrodeguas Méndez resalta las críticas recibidas por esta figura[23], en la misma línea que Gimeno Feliu[24]. Por su parte, Iribarren y Larrea explican que la causa de todas estas críticas serían los casos de corrupción ocurridos en España en los últimos años[25], al igual que opina Gimeno Feliu[26].

22 Según esta autora: "*El uso del contrato menor y del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía ha supuesto que España destaque por su baja tasa de publicación de anuncios de contratos, tal y como se indicaba en la Decisión del Consejo 2017/984 de 8 de agosto. El fraccionamiento indebido de los contratos constituye un recurso habitual para evitar la aplicación de los principios básicos de contratación pública que la ley trata de atajar"* (Arenas Alegría, 2019).

23 Según este autor: "*la regulación vigente del contrato menor hasta la entrada en vigor de la nueva LCSP ha sido objeto de profundas críticas, a nivel europeo y nacional, todo ello, en la medida que las adjudicaciones «a dedo» atentan contra los principios generales de la contratación pública; conllevan falta de transparencia, favorecen la corrupción y generan ineficiencia económica"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 59).

24 Quien afirma que "*[…] frente a las posibles ventajas de una mayor flexibilidad de la figura del contrato menor (diseñado como procedimiento simplificado) deben contraponerse los riesgos de favoritismo y, más en general, de la mayor discrecionalidad de que disfrutarán los poderes adjudicadores" (Gimeno Feliu, 2015, p. 28).*

25 En su artículo, estos autores señalan que "*La virulencia doctrinal contra el contrato menor trae causa de diversos acontecimientos de la reciente historia de España, en la que el contrato menor ha servido como instrumento al servicio de prácticas dudosas cuando no abiertamente corruptas. Sin embargo, no puede perderse de vista que su existencia aparece y discurre ligada al principio de eficiencia, como fundamento básico de la gestión administrativa consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución"* (Iribarren Hernáiz & Larrea Villarroya, 2019).

26 Para quien "*en los últimos años han crecido exponencialmente estas prácticas indebidas en los contratos menores, que, en ocasiones, se han utilizado para financiación ilegal de partidos políticos o adjudicar directamente a personas o empresas afines" (Gimeno Feliu, 2015, p. 7).*

Asimismo, hay otros autores que ponen de manifiesto que, si bien la figura del contrato menor podría tener su utilidad en el momento en que se introdujo esta figura en la legislación española, con el fin de servir de instrumento ágil al servicio de las administraciones[27], lo cierto es que, con el paso del tiempo, la mala utilización de la misma habría desvirtuado su verdadera utilidad práctica. Tal es el caso de Furió Durán[28] o de Villanueva Cuevas[29]. El ámbito doctrinal no ha sido el único que ha vertido críticas en contra de los contratos menores. En este sentido, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), no solo se ha sumado a las críticas de esta figura[30], sino que, estando en vigor el TRLCSP, efectuó un estudio sobre las consecuencias que tiene el bajo nivel de concurrencia de las licitaciones en los precios de los contratos, llegando a la conclusión de que existe una relación inversa entre el número de licitadores de un contrato y el precio final[31].

A pesar de esta línea doctrinal que se muestra en contra de los contratos menores (llegando a plantearse la necesidad misma de su existencia)[32], postura también coincidente con la de diversos órganos consultivos y fiscalizadores[33], tampoco faltan autores que justifican y explican la necesidad de disponer de este tipo de herramienta.

27 Según Carrodeguas Méndez, "*Señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en su Informe 14/2014, de 22 de julio, con remisión a otros informes de Juntas Consultivas de Comunidades Autónomas y la del Estado, que el contrato menor comporta una simplificación y una agilización procedimental que hay que calificar de eficientes y, sin duda, necesarias en determinadas circunstancias y para determinadas adquisiciones o aprovisionamientos"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 58).

28 Según él, "*el contrato menor en estos últimos años se ha desvirtuado por completo de su esencia fundamental. De lo que debería ser, una herramienta de contratación, ágil y eficiente para la administración pública, para el beneficio del interés general y conseguir un fin para la ciudanía mediante obras, servicios y suministros, por desgracia no ha sido así, el abuso de dicho recurso y sus finalidades corruptas han maldecido esta figura, y, por tanto, han pagado sus consecuencias todas las administraciones públicas" (Furió Durán, 2019, pp. 403-404).*

29 Refiriéndose a la contratación menor, afirma que *"[…] se va produciendo una desvirtuación de la misma, hasta el punto que, de nacer para hacer frente a necesidades urgentes de las Administraciones Públicas, son utilizados de manera fraudulenta, con un claro abuso de los mismos, tanto para responder a necesidades recurrentes que podían ser satisfechas por otros procedimientos de contratación, como para eludir el cumplimiento de las normas de publicidad, transparencia, libre concurrencia y no discriminación en la contratación pública recogidas en la normativa europea y española tras haber procedido a una fragmentación ilegal del objeto del contrato y, con ello, a una reducción de la cuantía del mismo y su conversión en varios contratos menores" (Villanueva Cuevas, 2019, pp. 365-366).*

30 "*La CNMC ha sido crítica con la figura de los contratos menores, ya que su utilización supone exceptuar a la adjudicación de gran parte de las exigencias de expediente y de todas las relativas a procedimiento de adjudicación" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019, p. 12).*

31 Según se refleja en el estudio de la CNMC, "*se estima que en ausencia de presión concurrencial se pueden originar desviaciones medias, al alza, del 25% del presupuesto de la contratación pública. En España, a nivel agregado, esto podría implicar hasta un 4,6% del PIB anual, aproximadamente 47.500 millones de euros/año" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2015, p. 6).*

32 Al respecto, Gimeno dice: "*En esta línea de «reducción de opacidad» conviene revisar la conveniencia del mantenimiento (o, al menos, sus cuantías) de procedimiento simplificado del contrato menor — que en muchas ocasiones sirve para fragmentar el objeto del contrato — por mucho que convenza desde la utilidad práctica de la gestión) en tanto se restringe indebidamente la concurrencia (se confunde gasto menor con contrato menor identificando éste con la adjudicación directa sin concurrencia)" (Gimeno Feliu, 2015, pp. 28-29).*

33 Carrodeguas Méndez lo explica diciendo "*En numerosas ocasiones, los órganos consultivos y fiscalizadores han puesto en el punto de mira esta figura. A pesar de ello, su utilización por los poderes adjudicadores ha sido intensa"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 59).

En primer lugar, es necesario resaltar que no se pueden efectuar afirmaciones categóricas en el sentido de relacionar de forma automática el uso del contrato menor con la existencia de prácticas corruptas o que todos los gestores recurren a esta figura con intenciones ocultas, como bien indican Carrodeguas Méndez[34] o Garcés Sanagustín[35]. En este sentido, los contratos menores no dejan de ser una forma de poder discrecional que se pone en manos de las administraciones para satisfacer de una forma ágil necesidades de escasa cuantía. Y parece que los postulados en contra de este tipo de contratación tienden a confundir la discrecionalidad con la arbitrariedad[36].

Muchos de los autores citados anteriormente ponen el foco en los casos de corrupción ocurridos en el pasado. Sin embargo, para Garcés Sanagustín esta corrupción se daría principalmente en otras formas de contratación[37], a lo que podríamos añadir que, al menos en los casos más mediáticos, la corrupción tuvo lugar mediante prácticas que nada tienen que ver con la tramitación en sí de los expedientes y que se podrían dar igualmente en procedimientos abiertos (como, por ejemplo, el pago de comisiones o de regalos a cambio de información privilegiada). Como afirma este autor, "*solo en supuestos nítidos e irrefutables, cabe calificar la gestión de los contratos menores como fraudulenta, basada en el fraccionamiento consentido del objeto del contrato"* (Garcés Sanagustín, 2018, p. 102).

Por otro lado, la intención del legislador de limitar el uso de la contratación menor (al exigir más trámites y reducir las cuantías que permiten su uso), choca frontalmente con otra de las finalidades incluidas en la propia LCSP, que es fomentar la participación

34 Según él, "*no debemos presuponer que la adjudicación de un contrato menor por el gestor público encierra siempre un interés oculto, ligando contratación menor con corrupción. Una afirmación de estas características no sería acertada, ya que solo el abuso de la contratación menor y la tentación de fraccionar el objeto de los contratos pueden llegar a justificar la nueva regulación restrictiva ofrecida por el legislador"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 60). Asimismo, "*Vincular el contrato menor con la corrupción y la falta de integridad en la contratación pública es algo demagógico […]. Debemos abandonar la arraigada idea de que la celebración de un contrato menor por el poder adjudicador comporta siempre una actuación ineficiente. Si se utiliza correctamente, la contratación directa sirve en determinadas ocasiones como instrumento oportuno para el adecuado funcionamiento de la Administración" (p. 77).*

35 Quien afirma que, "*de constituirse en una figura contractual fundamentada en razones de agilidad y presteza administrativa, hemos pasado a considerarla una especie de invitación a la corrupción, más por imaginario colectivo o por la existencia de algún pronunciamiento judicial, que por una razón empírica y objetiva"* (Garcés Sanagustín, 2018, p. 100). Añadiendo posteriormente que "*Inferir que, de manera general, los contratos menores se llevan a cabo deliberadamente con intención de orillar el procedimiento general de contratación, mediante un fraccionamiento torpe y consciente del objeto del contrato, es una falsedad" (p. 102).*

36 Vargas Murillo resume la diferencia entre ambos conceptos citando una Sentencia del Tribunal Constitucional del 06/09/2000, que dice: "*la discrecionalidad -que existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público- tiene como requisito la razonabilidad y no puede ser sinónimo de arbitrario, que es todo aquello que es o se presenta como carente de fundamentación objetiva, incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión, y desprendido o ajeno a la fundamentación debe extenderse a motivar suficientemente las decisiones administrativas, de acuerdo con los criterios razonables, justos, objetivos y debidamente motivados"* (Vargas Murillo, 2015, p. 5).

37 Afirmando que "*La corrupción en la contratación pública, de manera general, no ha estado presente en el expediente administrativo sino que ha sido generada en el extrarradio del mismo, de modo que las grandes causas judiciales en las que se han detectado supuestos de prevaricación o cohecho, llevan a que existan pruebas de concertación en la elaboración del expediente administrativo o en su ejecución, circunstancia esta que, de manera general, no se advierte en los contratos menores"* (Garcés Sanagustín, 2018, p. 101).

de las PYMES en la contratación pública (el mismo artículo 1.3 de la LCSP establece que "*[…] Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social". Primeramente, porque este tipo de empresas son las que con más frecuencia han sido adjudicatarias de los contratos menores, como indican Carrodeguas Méndez*[38] o Furió Durán[39]. Y, en segundo lugar, porque este tipo de empresas, especialmente las pequeñas y los autónomos, pueden encontrar tales dificultades para participar en otro tipo de procedimientos más complejos o en licitaciones electrónicas que requieran de cierta inversión en tecnología y formación que, a la postre, desistan de presentarse[40].

Asimismo, parece uniforme la postura de la doctrina y de la propia LCSP, en el sentido de exigir a los órganos de contratación una adecuada planificación de las actuaciones a satisfacer, de tal forma que se restrinja todo lo posible el uso de los contratos menores para los casos de necesidades sobrevenidas de escasa cuantía. Sin embargo, esta exigencia parece desconocer la propia realidad de la situación política de los últimos años y sus consecuencias en la gestión presupuestaria[41]. Para poder efectuar un mínimo de planificación de qué contrataciones van a ser necesarias poner en marcha, uno de los primeros datos que se precisa conocer es el presupuesto con el que se cuenta, así como el tiempo disponible para ejecutarlo, los cuales suelen sufrir variaciones inesperadas. A lo que habría que añadir que no todos los órganos de contratación tienen los medios materiales o personales suficientes o con la formación adecuada, no ya para efectuar esta planificación sino incluso para poder implementar una Ley tan compleja como la LCSP. Esta situación se da con mayor intensidad en el ámbito de los municipios de menor entidad[42].

Por último, en esta línea argumental de defensa de la necesidad de mantener la figura de los contratos menores, no podía faltar la mención al hecho innegable de que,

38 Para quien "*han sido estas últimas quienes de manera recurrente han venido ejecutando prestaciones de escasa cuantía y duración en el municipio en el cual se encontraban instaladas a través de esta figura contractual, dinamizando la Administración la economía local vía contrato menor"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 76)

39 Quien afirma que *"[…] los contratos menores han garantizado la supervivencia de las pymes locales, por la agilidad de trámites, y descartar a grandes empresas, consiguiendo adjudicar a los pequeños proveedores del ámbito municipal"* (Furió Durán, 2019, p. 418)

40 Al respecto, Iribarren y Larrea argumentan: "*En el marco de esta operación contra el contrato menor no dejan de intuirse, además, otras disfunciones prácticas. Así, cunde la sensación de que el procedimiento predestinado a favorecer la participación de las PYMEs, y a la sazón llamado a reemplazar al contrato menor, el simplificado en sus dos vertientes, ordinaria y abreviada, copa el escalón superior del podio de las licitaciones desiertas. Los servicios o suministros de escasa cuantía son prestados las más de las veces por más pequeñas que medianas empresas, que no tienen en la administración su principal granero de clientes, de manera que no vamos a encontrar en ellas ni entusiasmo ni tal vez necesidad de sumarse a todos los trámites que exige una licitación"* (Iribarren Hernáiz & Larrea Villarroya, 2019).

41 Según Garcés, "*no faltan casos en que los contratos menores han sido consecuencia de las propias dificultades diamantes de la gestión presupuestaria en los últimos años, de modo que las restricciones, los acuerdos de no disponibilidad o, incluso, los ejercicios presupuestarios inferiores a un año o con presupuesto prorrogado han restringido al máximo la posibilidad de llevar a cabo una gestión ordinaria de los recursos económicos del presupuesto público"* (Garcés Sanagustín, 2018, pp. 100-101).

42 Para Carrodeguas Méndez, "*cabe cuestionarse si las Administraciones Públicas, y en especial, la Administración local, están capacitadas para afrontar este cambio en su modelo de contratación. No parece lógico, ni mucho menos operativo establecer el mismo régimen jurídico de contratación directa para todos los poderes adjudicadores sin tener en consideración la organización, presupuesto y tamaño de las entidades"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 75).

en muchas ocasiones, el coste que supone poner en marcha una licitación de un procedimiento abierto (contabilizando las cargas administrativas, los sueldos de los funcionarios tramitadores, etc) no compensa el menor riesgo de que se pudiera producir una actuación irregular, atendiendo a la cuantía de la necesidad a satisfacer, tal y como expresan FURIÓ DURÁN[43], GARCÉS SANAGUSTÍN[44] o IRIBARREN y LARREA[45].

En definitiva, "*la, Ley impone […] importantes limitaciones al uso de este tipo de contratos, limitaciones que han de interpretarse correctamente para que no supongan una eliminación en la práctica de esta figura" (Arenas Alegría, 2019), ya que, de lo contrario, existe la posibilidad cierta de que se produzca "el colapso de las administraciones más reducidas"* (Furió Durán, 2019, p. 420).

3.2. PRINCIPALES NOVEDADES

Las normas relativas a la extensión de este artículo no permiten efectuar un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los detalles y matices a considerar en la nueva regulación de la contratación menor. Al respecto, se puede ampliar más información en los trabajos que se citan en la bibliografía.

Asimismo, es necesario recalcar que este tipo de procedimiento no es novedoso, pues como ya se ha expuesto anteriormente, los contratos menores ya existían en nuestra normativa nacional.

No obstante, cabe comenzar indicando que, tal y como ya se ha apuntado, una de las principales novedades con respecto al TRLCSP es la disminución[46] de las cuantías, así como, por otra parte, la reducción de los tipos de contratos[47] que se pueden tramitar como menores o el incremento de los documentos mínimos que deben formar

43 Al respecto, Furió Durán indica que "*[…] no toda prestación, actividad o suministro contractual soporta los principios de eficiencia de un procedimiento de adjudicación, ni es capaz de satisfacerse adecuadamente con la demora que supone esa tramitación"* (Furió Durán, 2019, p. 413). Añadiendo posteriormente que "*Elaborar un procedimiento de adjudicación cuesta dinero, hay gastos y un personal que dedica su tiempo y no puede atender otras necesidades públicas. Algunos procedimientos por la cuantía que serían ineficiente, todo ello enlazado por la falta de personal público especializado que muchos de los municipios pequeños carecen. El coste de recursos humanos y tiempo para elaborar pliegos técnicos y administrativos y tramitar esos contratos no se compensa en absoluto con el escaso importe de esos contratos"* (Furió Durán, 2019, p. 419).

44 Garcés afirma que "*existen contratos menores que por razón de su objeto e importe, y porque se concluyen en su plenitud en la misma ejecución sin que haya tracto sucesivo, no dan ni pueden dar lugar a ningún fraccionamiento"* (Garcés Sanagustín, 2018, p. 102).

45 Para quienes "*la inversión que en términos de recursos humanos lleva aparejada toda licitación, con la necesaria movilización de equipos de trabajo de múltiples órganos (sin ánimo exhaustivo: el órgano impulsor, los servicios jurídicos, el órgano de contratación, la intervención, puede que mesa de contratación). Este despliegue de medios, para según qué contrataciones, no resulta fácilmente conciliable con buena parte de los principios de actuación de las Administraciones Públicas, por encima de todos el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, pero sin olvidar la eficacia, la suficiencia y la economía de medios o la racionalización y agilidad de los procedimientos y de las actividades materiales de gestión"* (Iribarren Hernáiz & Larrea Villarroya, 2019).

46 De 50.000 € pasamos a 40.000 € (-20%) en los contratos de obras, mientras que en el resto pasamos de 18.000 € a 15.000 € (-17 %).

47 Para Carrodeguas Méndez, "*[…] la nueva regulación del contrato menor, que aparenta ser más restrictiva que la anterior, en la medida que introduce nuevos requisitos procedimentales, reduce las cuantías y los tipos de contratos en los que se puede utilizar" (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 57).*

parte del expediente[48]. Si bien, la reducción del tipo de contratos a los que se puede aplicar no deja de ser una mera cuestión de forma, puesto que, a efectos prácticos, debido a los límites cuantitativos de los contratos menores, es difícil pensar en alguna necesidad que se pudiera satisfacer por un procedimiento diferente al del contrato de obras, de suministros o de servicios[49].

Por otro lado, de entre los nuevos documentos que no se exigían en el TRLCSP, se encuentran "*el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato" (cuestión que, aparentemente, tampoco suscita mayor problemática), así como un informe que justifique "que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación". Si conectamos este requisito con el artículo 99.2 de la LCSP*[50], es evidente la sospecha que el legislador tiene con respecto a los órganos de contratación, al exigirles que, para poder tramitar un contrato menor, deben justificar por escrito que no están incumpliendo la citada Ley[51]. Carrodeguas Méndez resume lo que se debe considerar como fraccionamiento en los siguientes términos:

> *"La doctrina relativa al fraccionamiento, incide en la existencia o no, de identidad de sujeto, objeto y causa en las distintas prestaciones. Habrá un único contrato cuando haya coincidencia en los elementos sujeto, objeto y causa; sin embargo, habrá que suscribir contratos diferentes cuando la ejecución adecuada de la prestación a realizar motive que uno de estos tres elementos varíe" (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 69).*

Sin embargo, lo que sí ha resultado un verdadero cambio y, además, es lo que ha suscitado mayores problemas[52] y dudas entre los diferentes operadores de la

48 Según Almonacid Lamelas, "*Vemos que en la eterna lucha de la legislación en contra de la corrupción, bajan los umbrales y suben las exigencias formales" (Almonacid Lamelas, 2017). Asimismo, Villanueva Cuevas indica que "Se produce, por tanto, una disminución de las cuantías máximas susceptibles de contratación menor, con lo que se da respuesta a una de las críticas realizadas a la misma por la doctrina, en concreto, los límites excesivos aplicables a esta forma de contratación, ya que, si bien en Administraciones Públicas de gran tamaño, como el Estado, Comunidades Autónomas o ciertas Entidades Locales, esas cantidades no suponen un porcentaje elevado dentro de su presupuesto, existen multitud de pequeños y medianos Ayuntamientos donde toda o casi toda su contratación es realizada a través de contratos menores, y el impacto en su presupuesto, con ello, es muy elevado" (Villanueva Cuevas, 2019, p. 369).*

49 Según apunta Villanueva Cuevas: *"[…] existe un límite en la nueva legislación respecto a qué contratos pueden ser objeto de tramitación menor, siempre cumpliendo con los límites cuantitativos impuestos por la misma. Sin embargo, quizá la pregunta debería ser otra: ¿es posible utilizar la contratación menor para otros contratos no expresamente aludidos en el art. 118, en especial, para los contratos administrativos especiales y los contratos privados?"* (Villanueva Cuevas, 2019, p. 370).

50 Que dice que "*no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan".*

51 Al respecto, Arenas Alegría dice: "*Nada más ingenuo, a nuestro juicio, que esta exigencia de justificación. ¿Qué es lo que ha de justificarse? ¿Que no se altera el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas que procedan? Parece que se exige un juicio de intención. ¿Puede entonces alterarse el objeto del contrato si no es con tal fin o resultado? No lo creemos. Lo que no admite fraccionamiento no debe fraccionarse […]"* (Arenas Alegría, 2019).

52 Villanueva Cuevas afirma que la regla del artículo 118.3 *"[…] ha sido posiblemente la que más problemas ha generado en la nueva regulación de los contratos menores, posiblemente, por la falta de concreción de la propia ley"* (Villanueva Cuevas, 2019, p. 374).

contratación[53], es el informe exigido en el apartado 3 del artículo 118[54], que justifique que "*el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo […]"*[55]. Garcés Sanagustín resume los problemas que plantea este artículo, de la siguiente manera:

"[…] una interpretación literal de esta condición llevaría a la conclusión de que, una vez realizado un contrato menor por un contratista, este ya no podría volver a ejecutar otro contrato menor si con ello supera el límite definido en el precepto sin que, por otro lado, la ley limite el periodo o el tipo de contrato a que se refiere la citada limitación" (Garcés Sanagustín, 2018, p. 110).

En principio, no es ninguna novedad que la redacción de un mandato de una Ley no sea lo suficientemente clara, ya que, en ocasiones, las normas deben tener la necesaria amplitud como para contemplar el mayor número de supuestos prácticos que se pudieran dar. Sin embargo, en este caso, además de la falta de concreción necesaria del artículo de la Ley, se ha sumado que las diferentes Juntas Consultivas de Contratación[56] han realizado aclaraciones de este precepto con posicionamientos diferentes.

A este respecto, hay diversos autores que detallan los pronunciamientos variados[57] de las Juntas Consultivas (Arenas Alegría, 2019; Blanco López, 2018; Carrodeguas Méndez, 2018, pp. 70-72; Garcés Sanagustín, 2018, pp. 110-113). Por su parte, Villanueva Cuevas resume las cuestiones problemáticas, así:

"primero, respecto al límite temporal, que lógicamente se entiende que es de un año, por la propia duración de los contratos menores, pero que surgen dudas en cuanto a su cómputo, es decir, dicho año, ¿se refiere al ejercicio presupuestario en el que se aprueba el gasto o al año natural anterior a dicha aprobación? Y la respuesta por parte de los órganos consultivos tampoco es uniforme, […]; segundo, ¿tal límite se aplica a cada órgano de contratación del poder adjudicador o de manera conjunta a todos los órganos de contratación del mismo? La respuesta ha sido que el límite se refiere a cada órgano de contratación individualmente considerado, si bien han existido discrepancias en el supuesto de delegación; tercero, el límite de contratos menores asignados a un mismo contratista, ¿se refiere a cualquier contrato menor o no se aplica dicho límite si los objetos del contrato son diferentes?" (Villanueva Cuevas, 2019, pp. 374-375).

53 Según Furió Durán, "*el principal caballo de batalla de la nueva regulación no ha estado en esos mayores requisitos formales ni en la reducción de la cuantía, sino en la limitación de los contratos que se pueden adjudicar al mismo contratista"* (Furió Durán, 2019, p. 411).

54 Para Arenas Alegría, "*queda patente que es esta una medida dirigida a desincentivar el uso de los contratos menores y a forzar al órgano administrativo a planificar los contratos de cierta permanencia o reiteración en el tiempo"* (Arenas Alegría, 2019).

55 Tal y como se desarrolla en el punto 7 de este artículo, actualmente el apartado 3 ha sido derogado por la Disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero.

56 A nivel nacional se encuentra la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. A nivel autonómico existen las siguientes (por orden alfabético de las CC.AA.): Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Canarias, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid, Junta Regional de Contratación Administrativa de Murcia, Junta de Contratación Pública de Navarra, Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia y Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (España. Ministerio de Hacienda, 2019b).

57 Según Martínez Fernández, "*Los contratos menores han sido quizá el tema que más pronunciamientos ha tenido de los órganos consultivos, con diferentes interpretaciones dispares de las Juntas Consultivas estatal y autonómicas, en especial el apartado 3 del artículo 118"* (Martínez Fernández, 2019).

En un apartado posterior de este artículo se resumen estos pronunciamientos de las Juntas Consultivas, únicamente a mero título informativo, puesto que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación[58] (en adelante, OIReScon), ha tratado de poner paz, aprobando una Instrucción propia que aclara el artículo 118 de la LCSP (de hecho, es la primera que aprueba tras su constitución). Aunque la doctrina no es pacífica, hay diversos autores que consideran que la misma sí es de obligado cumplimiento, también, para las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (Gimeno Feliu, 2019; Martínez Fernández, 2019).

3.3. OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA

Además de todo lo anterior, un elemento importante de los contratos menores sobre el que existen ciertas discrepancias es el que Garcés Sanagustín detalla así:

"[…] como complemento al umbral cuantitativo, y a pesar de que no es un requisito expresamente recogido en la LCSP ni en las normas precedentes, los informes de las diferentes Juntas Consultivas y de los Órganos de control externo e interno, limitan el uso de esta figura a la cobertura de necesidades esporádicas, puntuales, concretas, definidas o urgentes" (Garcés Sanagustín, 2018, p. 105)*".*

Sin embargo, hay autores que argumentan lo contrario, como, por ejemplo, Iribarren y Larrea[59] o Carrodeguas Méndez[60].

Por otra parte, es necesario destacar que la LCSP alberga ciertas excepciones a la limitación de la cuantía de los contratos menores[61], de acuerdo con lo dispuesto en diferentes artículos: el 131.4, relacionado con los contratos de prestación de asistencia

58 En el portal institucional del Ministerio de Hacienda, se cita que "*Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), órgano de regulación del mercado de la contratación pública, creado con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. […]".* (España. Ministerio de Hacienda, 2019a).

59 Para quienes "*[…] el grueso de la doctrina contractual, que desde unos postulados que estimamos más científicos que prácticos, no en vano es doctrina, descarta la posibilidad de utilizar la figura el contrato menor como medio de satisfacer necesidades recurrentes, repetitivas o periódicas. En caso contrario, […], se correría el riesgo de incurrir en fraccionamiento ilícito del contrato". Posteriormente, indican que "en ese concreto posicionamiento, […], late en su génesis un poso académico-teórico que mal se compadece con el funcionamiento ordinario, y hasta lógico, de las Administraciones Públicas. […]". Asimismo, añaden que "[…] ¿qué no es recurrente en un modelo burocrático? […] Pongámonos en la piel del pequeño Ayuntamiento que comparte con otros al único funcionario que tienen a cargo, batiéndose el cobre como bien puede; ¿va a ser capaz ese funcionario de preparar unas prescripciones técnicas referidas al mantenimiento de la caldera, referidas a la adquisición de bombillas o de pilas? […] ¿Tiene sentido hacer un procedimiento abierto para la compra de pilas si el gasto anual está en torno a los 200 euros? […] Lo planteamos porque el coste de lanzar un procedimiento abierto es muy superior al de la prestación, y no digamos al previsible ahorro derivado de la licitación, máxime tratándose de bienes y servicios de presencia corriente en el mercado".* (Iribarren Hernáiz & Larrea Villarroya, 2019).

60 Según el cual, "*los órganos de fiscalización externa y los consultivos han puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la necesidad de utilizar solo los contratos menores para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, concretas y perfectamente definidas. No obstante, del texto de la LCSP no se puede llegar a tal conclusión. Es más, dos enmiendas al anteproyecto en este sentido fueron rechazadas"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 66).

61 En el apartado 7 citamos otra excepción más, introducida tras una modificación de la LCSP.

sanitaria en supuestos de urgencia inferiores a 30.000 €[62]; el 310, relacionado con la contratación de actividades docentes en centros del sector público[63] y, por último, la Disposición Adicional novena, relativa a las normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones[64].

Por último, la doctrina en general considera[65] que, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley, muchos de los contratos, que anteriormente se tramitaban como menores, en el futuro deben ir reconduciéndose por algunas de las alternativas que la propia Ley establece para este tipo de contratos: el procedimiento abierto simplificado del artículo 159.6 (al que también se suele denominar "*procedimiento abierto simplificado abreviado") o también, (como los denomina Ballina Díaz) los sistemas de racionalización de la contratación pública*[66].

4. LOS CONTRATOS MENORES Y LA NORMATIVA DE LA UE

Otro argumento habitualmente utilizado por aquellos autores que se muestran en contra de la contratación menor, además de la referencia a casos de corrupción que vimos anteriormente, es que este tipo de contratos vulneran los principios básicos

62 El artículo 131.4 dice: "*En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato".*

63 El artículo 310.1 dice: "*En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato".*

64 El punto 1 de la Disposición adicional novena, dice: "*La suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, y en la medida en que resulten imprescindibles, la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas anteriormente, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago. El abono del precio, en estos casos, se hará en la forma prevista en las condiciones que rijan estos contratos, siendo admisible el pago con anterioridad a la entrega o realización de la prestación, siempre que ello responda a los usos habituales del mercado".*

65 Como muestra: Villanueva Cuevas indica que "*la LCSP de 2017 articula otros mecanismos, también ágiles y más o menos sencillos, que permiten responder de manera adecuada a tales necesidades, por ejemplo, la utilización del procedimiento abierto supersimplificado o de los acuerdos marco"* (Villanueva Cuevas, 2019, p. 378); Furió Durán dice: "*Una nueva herramienta que ha introducido la nueva Ley de contratos para disipar el contrato menor es crear el procedimiento simplificado y el sumario o supersimplificado"* (Furió Durán, 2019, p. 320); Carrodeguas Méndez establece que "*Como alternativa más significativa a la contratación directa, la LCSP plantea la posibilidad de utilizar para contratar un procedimiento abierto simplificado abreviado que se regula en el artículo 159.6 LCSP. Este procedimiento, llamado a convertirse en el sustituto del procedimiento negociado sin publicidad, permitirá canalizar contratos que hasta la fecha se venían celebrando como contratos menores"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 75).

66 Según él, "*[…] los sistemas de racionalización de la contratación, específicamente el acuerdo marco y los sistemas dinámicos de contratación, constituyen una alternativa"* (Ballina Díaz, 2018).

de contratación de la UE, establecidos en las Directivas sobre contratación del año 2014[67]. De hecho, Martínez Fernández llega a decir que:

"La adjudicación directa de los contratos menores sin ningún tipo de publicidad y concurrencia carece de cobertura comunitaria. Las Directivas no contemplan expresamente excepciones cuantitativas a la concurrencia para adjudicar los contratos públicos y esa posibilidad ha sido expresamente rechazada por la jurisprudencia comunitaria y por la Comisión Europea" (Martínez Fernández, 2016, p. 343).

A este respecto, aunque el ámbito de aplicación de las Directivas y, por ende, de los principios básicos[68] antes aludidos, son aquellos contratos que superan ciertas cuantías[69] (que, en terminología de la LCSP, se denominan "*contratos sujetos a regulación armonizada" o, coloquialmente, contratos SARA), lo cierto es que aquellos que no los superan no pueden quedar al margen de dichos principios*[70].

No obstante, esa aplicación de los principios generales de la UE a los contratos no sujetos a regulación armonizada ha sido modulada por la justicia europea, mediante el concepto de "*interés transfronterizo". Por lo que, como expone Carrodeguas Méndez, no existiendo dicho interés, que será lo que ocurra normalmente en el caso de los contratos menores, a los mismos no les serían de aplicación los principios comunitarios y, por lo tanto, no vulnerarían el derecho comunitario:*

"Los principios comunitarios inherentes a la contratación pública son de directa aplicación a cualquier contrato, sea o no «armonizado», evitando que existan en la práctica ámbitos de la contratación pública exentos en función del umbral, pero siempre que concurra interés transfronterizo. Así lo entendió el TJUE (Sala Quinta) en la sentencia de 16 de abril de 2015, en el asunto C-278/14, al señalar aplicable a un contrato, no sujeto a la Directiva (valor estimado de 58.600 euros) pero que presentaba interés transfronterizo cierto, las normas fundamentales y los principios generales del Tratado, […]. Atendiendo a la argumentación jurídica expuesta, podemos afirmar que, salvo en excepcionales ocasiones, la celebración de un contrato menor, por la escasa cuantía que representa, resulta perfectamente compatible con el Derecho de la Unión, a la luz de la interpretación efectuada por la jurisprudencia comunitaria" (Carrodeguas Méndez, 2018, pp. 61-62).

Y por si no fuera suficiente la argumentación expuesta, resulta que la propia UE tiene una norma sobre ejecución presupuestaria (el Reglamento (UE, Euratom) 2018/104,

67 El Preámbulo de la LCSP las cita así: "*la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la más novedosa, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión".*

68 En la Comunicación "*COM (2014) 38 FINAL" titulada "informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE", se dice que "El principal objetivo de la legislación de la UE sobre contratación pública […] es garantizar el respeto de los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, así como otros principios derivados. La legislación sobre contratación pública tiene por objeto garantizar que los mercados de contratación pública estén abiertos a escala de la Unión para contribuir a un uso más eficiente de los fondos públicos, promoviendo así una plataforma transparente, uniforme y equitativa del gasto público"* (Comisión Europea, 2014).

69 Según Carrodeguas Méndez, "*las Directivas no reconocen expresamente la figura del contrato menor, entre otros motivos, porque se trata de normas que resultan de aplicación a los contratos públicos que superan determinados umbrales económicos"* (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 60).

70 A este respecto, Villanueva Cuevas afirma que: "*[…] si bien es cierto que la normativa comunitaria no regula esta forma de contratación, también lo es que la Unión Europea ha resaltado que, a los contratos que no alcanzan los umbrales previstos en la normativa comunitaria, le son de aplicación los principios que vertebran la legislación de la misma en esta materia, entre otros, los de no discriminación, igualdad de trato y transparencia" (Villanueva Cuevas, 2019, pp. 366-367).*

de 18 de julio)[71], que permite la adjudicación directa de determinado tipo de "*contratos de muy escasa cuantía". El punto 14 del citado Reglamento regula los "contratos de cuantía media, escasa y muy escasa". Según el punto 14.4, "los contratos de una cuantía igual o inferior a 15 000 EUR se considerarán de muy escasa cuantía" y podrán ser adjudicados sin anuncio de licitación y sin que sea obligatoria la participación de un número mínimo de candidatos. Y, según el punto 14.5, "los pagos de una cuantía igual o inferior a 1 000 EUR relacionados con partidas de gasto podrán efectuarse a modo de reembolso de factura, sin aceptación previa de una oferta". Iribarren y Larrea lo explican, con cierto grado de ironía, de la siguiente manera:*

> *"[…] las Instituciones comunitarias, faro de la gestión pública, tienen habilitado un procedimiento para los contratos de escasa cuantía que permite la adjudicación de un contrato sin publicar anuncio de licitación, previa negociación con tres candidatos o incluso con uno solo, en función de la cuantía del contrato. […] no deja de resultar paradójico que en el "parque temático" de la burocracia [refiriéndose a Bruselas] se admita la adjudicación de contratos sin publicidad cuando su cuantía es escasa (algo intrínsecamente ligado al principio de eficiencia), mientras que en España, en el más pequeño de los Ayuntamientos (que no olvidemos, en ocasiones comparten sus funcionarios con otros municipios limítrofes), toda la contratación de necesidades, recurrentes o no, se efectúe mediante procedimientos abiertos o mediante los sistemas de racionalización de la contratación". (Iribarren Hernáiz & Larrea Villarroya, 2019).*

5. TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LCSP

Resulta curioso que, pese a que la mayor parte de la doctrina se muestra (y se mostraba) en contra de los contratos menores, el Anteproyecto de LCSP aprobado por el Gobierno[72] mantenía en esencia[73] la regulación de los mismos que se contenía en el TRLCSP. Lo cual, como era de esperar, fue también criticado[74]. Quizás por este motivo, ni en el Preámbulo del Anteproyecto ni en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo[75] se hace mención alguna a los contratos menores, por no haber novedades que mencionar en dicho ámbito.

71 Aunque en su artículo, Iribarren y Larrea mencionan un Reglamento del año 2012, el mismo ha sido derogado por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012.

72 El Anteproyecto fue aprobado en la reunión del Consejo de Ministros de 17/04/2015.

73 VILLANUEVA CUEVAS explica que "*[…] el texto del Anteproyecto de la misma no recogía más novedad al respecto que alguna medida para garantizar una mayor publicidad y transparencia, […], y que, en realidad, ni siquiera era una novedad pues dicha medida no era más que la recepción en el citado Anteproyecto de la previsión que al respecto ya se recogía en […] la Ley 19/2013, de 9 de octubre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno" (Villanueva Cuevas, 2019, p. 367).*

74 Según Gimeno, "*se mantiene la figura del contrato menor y sus cuantías, cuando su práctica y abusiva utilización (en muchas ocasiones como contratación directa) aconseja, cuando menos, cierta exigencia de publicidad para que exista competencia así como al fijación de un importe global máximo a favor de un mismo licitador" (Gimeno Feliu, 2017, p. 60).*

75 La Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, confeccionada por la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda, en su versión de 24/11/2016, ha sido recuperada el 20/02/2020 de la página web: https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2015/03/LeydecontratosMemoriaAnalisisdeImpactoNormativo24.11.16.pdf.

Por resultar de interés de cara a contextualizar el texto finalmente aprobado, se van a indicar, de forma resumida, algunos de los hitos más importantes de su tramitación.

El Anteproyecto de LCSP, antes de su presentación en las Cortes, fue informado por los siguientes órganos y entidades: el Consejo General del Poder Judicial (informe del 11/06/2015); el Consejo Económico y Social (Pleno del 25/06/2015); la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón (Informe 8/2015, de 20 de mayo); la CNMC (Informe IPN/CNMC/010/15, de 18 de julio); el Consejo de Estado (Dictamen 1115/2015). Al respecto, estos informes o dictámenes tampoco hacen ninguna referencia a los contratos menores (posiblemente por lo indicado anteriormente), salvo el informe de la Junta de Aragón (que hace una observación tangencial a la redacción del artículo 118.1, pero sin oponerse a esta figura[76]) y, muy especialmente, la CNMC que es la única que se opone al mantenimiento de los contratos menores.

En efecto, tiene lógica que el órgano que se encarga de velar por la competencia de los mercados[77] se oponga frontalmente a un procedimiento de contratación pública en el que puede ocurrir lo contrario[78]. Sin embargo, lo que es más llamativo es que, después de haberse manifestado en estos términos acerca de los contratos menores, según un informe del Tribunal de Cuentas, la CNMC haga un uso abusivo de esta figura contractual[79].

76 En el Informe 8/2015 aparece lo siguiente: "*La redacción de este artículo en el borrador no contempla la aplicación de la figura del contrato menor a contratos que no sean de obra, suministro o servicio. Por ello se propone mantener una redacción similar a la del artículo 138 TRLCSP, que ha permitido la aplicación del contrato menor a los contratos administrativos especiales y a los contratos privados"* (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, 2015, p. 22).

77 De acuerdo con su página web, "*El objetivo principal de la CNMC es garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, s. f.).

78 La CNMC dice: "*resulta criticable el mantenimiento de esta figura toda vez que (i) no viene exigida por la Directiva; (ii) constituye una práctica completamente contraria a los principios inspiradores de la contratación pública como la concurrencia, no discriminación o igualdad de acceso que debería ser, a lo sumo, excepcional; (iii) existe constancia y abundante crítica doctrinal y de los órganos de control externo acerca del abuso de la figura del contrato menor. Debe recordarse que el principio de libre concurrencia resulta de obligado cumplimiento para todo contrato y existen otros mecanismos más garantes de la libre concurrencia y la regulación económica eficiente. Se recomienda su supresión y su tramitación como procedimientos abiertos simplificados (art. 157). De mantenerse, se recomienda reforzar la publicidad, transparencia y concurrencia. En particular, que sea exigible la publicación del anuncio de licitación (al menos en la web del órgano de contratación); y que la publicación trimestral de información relativa a los contratos menores adjudicados en el perfil del contratante sea obligatoria y no potestativa (art. 63.4)" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2015, pp. 46-47).*

79 Según la noticia: "*El Tribunal de Cuentas ha detectado, al fiscalizar la contratación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), división ilegal en lotes, fraccionamiento para adjudicar contratos menores y la prórroga en estos, vulnerando así la prohibición prevista en la ley para la continuidad de este tipo de adjudicaciones. Según este informe, que examina las adjudicaciones desarrolladas por el supervisor y regulador entre 2015 y 2017, y al que ha tenido acceso Europa Press, el órgano fiscalizador encuentra innecesarios e insuficientemente justificados muchos de los expedientes analizados, llegando a registrar destacadas desviaciones de los precios en sus presupuestos de licitación. […] Respecto a los contratos menores, la fiscalización detalla varios casos de fraccionamiento en la contratación con el fin de esquivar las restricciones a los mismos. […] el Tribunal recomienda a la CNMC una programación eficaz de las necesidades que deba contratar, con un calendario de licitaciones, para no tener que acudir de forma frecuente a la contratación menor y así no incurrir en un fraccionamiento indebido de los mismos o saltarse la prohibición de prorrogar contratos menores" (Europa Press, 2019).*

Después de los trámites citados anteriormente, el Gobierno de entonces quedó en funciones, no pudiendo tramitar el Anteproyecto en el momento previsto. Tras lo cual, en la reunión del Consejo de Ministros del 25/11/2016, se aprobó remitir el texto a las Cortes Generales, ya en formato de Proyecto de Ley[80].

A continuación, se exponen las modificaciones del artículo 118 introducidas en el Congreso, así como la redacción finalmente aprobada:

REDACCIÓN INICIAL DEL ART. 118 DEL PROYECTO DE LCSP			
1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, en el ámbito estatal. *En los contratos menores la tramitación del expediente solo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.* *2. En el contrato menor de obras deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 233 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.*			
ENMIENDAS PRESENTADAS EN EL CONGRESO			
Nº	**Grupo Parlamentario**	**Tipo**	**Texto[81]**
102	Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea	Modificar Apartado 1	*Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a **30.000 euros**, cuando se trate de contratos de obras, o a **5.000 euros**, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 227 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados** en el ámbito estatal.* *En los contratos menores, **cuyo uso tendrá un carácter excepcional y se aplicará solamente para necesidades puntuales y esporádicas** la tramitación del expediente solo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan. **Dicha aprobación deberá ser siempre previa a la ejecución del contrato.***
581	Socialista	Modificar Apartado 1	*Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 227 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal**.* *En los contratos menores la tramitación del expediente **~~solo~~** exigirá **el informe del órgano encargado competente para la proponer la contratación en el que se recoja la perentoriedad de la contratación y la imposibilidad de acudir al procedimiento simplificado. Asimismo se requerirá** la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan*
583	Socialista	Adición NUEVO Apartado 3	***En el expediente se garantizará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y el contratista no haya suscrito más contratos menores en la misma anualidad, lo que comprobará el responsable del contrato***
583	Socialista	Adición NUEVO Apartado 5	***En los contratos menores deberá publicarse en las Plataformas de contratos en donde se publiquen las licitaciones, en el plazo de un mes desde su firma, sus aspectos esenciales, esto es, el contratista, objeto, plazo de ejecución y precio***

80 Se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 02/12/2016 (Serie A. Núm. 2-1).
81 En rojo el texto modificado, en azul el texto añadido. En rojo y tachado el texto eliminado.

REDACCIÓN FINALMENTE APROBADA DEL ART. 118 EN LA LCSP[82]
*1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a **40.000** euros, cuando se trate de contratos de obras, o a **15.000** euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados** en el ámbito estatal.* *En los contratos menores la tramitación del expediente **~~solo~~** exigirá **el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo se requerirá** la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.* *2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.* ***3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º*** ***4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.***

Tabla 1. Enmiendas presentadas en el Congreso al Art. 118 del Proyecto de LCSP. Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la web (crisisycontratacionpublica.org, 2020).

6. INTERPRETACIONES DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES

6.1. JUNTAS CONSULTIVAS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Como ya se ha mencionado anteriormente, tras la aprobación de la LCSP, las diversas Juntas Consultivas de Contratación, tanto la estatal como las autonómicas, han ido aprobando los siguientes informes o recomendaciones sobre diferentes aspectos de los contratos menores (crisisycontratacionpublica.org, 2020):

- Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado:
  - *Nº 16/17. Procedencia del contrato menor para servicios de dirección de obra.*
  - *Nº 41/17: Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.*
  - *Nº 42/17: Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.*
  - *Nº 05/18: Limitación de los contratos menores: cómputo del plazo.*
  - *Nº 07/18: Admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos.*
  - *Nº 40/18: Contratos menores. Autorización del gasto y factura.*
  - *Nº 45/18: Fraccionamiento de contratos menores.*
  - *Nº 46/18: Limitación de los contratos menores y publicación de los mismos.*
  - *Nº 68/18: DA 3ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y contratos menores.*
  - *Nº 73/18: Fraccionamiento de contratos menores. Contratos puente.*

82 Esta redacción de 2017 ya no se encuentra en vigor, al haber sufrido las modificaciones que se indican en el apartado 7 del presente artículo.

  - *Nº 75/18: Contratos menores y disposición adicional novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*
  - *Nº 84/18: Posibilidad de emplear la técnica del contrato menor en los contratos administrativos especiales.*
  - *Nº 86/18: Contratos puente y fraccionamiento de contratos menores. IMSERSO.*
  - *Nº 87/18: Régimen jurídico del contrato de cafetería y restauración.*
  - *Nº 90/18: Interpretación de la disposición adicional 9º de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*
  - *Nº 92/18: Aplicación de la técnica de los contratos menores a los contratos de redacción de proyecto.*
  - *Nº 111/18: Contratos menores. Límites subjetivo y temporal. Similitud y equivalencia del objeto del contrato.*
  - *Nº 01/19: Naturaleza de los servicios de Cafetería y Reprografía. Aplicación del contrato menor.*
  - *Nº 04/19: Régimen jurídico de los contratos de servicios jurídicos.*

- Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía:
  - *Nº 06/18: Diversas cuestiones de interpretación de los expedientes de contratación en Contratos Menores de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.*
  - *Nº 13/18: Necesidad de publicar en el perfil de contratante los contratos menores de 5.000 euros y la no aplicación del artículo 118.3 LCSP cuando se promueva la concurrencia.*

- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón:
  - *Nº 03/18: Incompatibilidad para la adjudicación de contratos menores.*
  - *Nº 09/18: Incidencia de las normas privadas de contabilidad aplicables por determinadas entidades públicas y diversidad de los objetos contractuales en el cómputo de los límites aplicables a los contratos menores.*
  - *Nº 25/18: Ámbito de la ampliación de cuantía de los contratos menores de agentes públicos del sistema español de ciencia, tecnología e innovación.*

- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias:
  - *Nº 01/18: Contratos menores.*

- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña:
  - *Nº 01/18: Límites a la contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia:
  - *Nº 01/18: Interpretación del apartado 3º del art. 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.*
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid:
  - *Nº 01/18: Adjudicación de los contratos menores en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.*
- Junta Asesora de Contratación Pública del País Vasco:
  - *Nº 01/18: Contratos menores a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.*
- Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia:
  - *Nº 04/18: Diversas cuestiones de interpretación del art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en relación con la contratación menor.*
  - *Nº 08/18: Interpretación del art. 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de, de Contratos del Sector Público.*
  - *Nº 13/18: Posibilidad de realizar contratos menores de dirección de obras. Cómputo de la duración del contrato.*

De todos esos informes, Carbonero resume, mediante el siguiente gráfico, los que tienen que ver concretamente con el alcance de la limitación del artículo 118:

Interpretaciones de la nueva "regla de incompatibilidad" de los contratos menores, art. 118. LCSP 2017, por órganos consultivos
José Miguel Carbonero, 5 mayo 2018

Regla de incompatibilidad art. 118.3: ámbito objetivo	Regla de incompatibilidad art. 118.3: ámbitos subjetivo-público y privado	Regla de incompatibilidad art. 118.3: ámbito temporal	Informe de necesidad del contrato y justificación de la no alteración de las reglas de contratación y de incompatibilidad (arts. 118.1 y 3)
En función del objeto contractual: opera respecto de contratos menores que pretendan adjudicarse de forma sucesiva si sus prestaciones son cualitativamente iguales o forman unidad funcional (contratos con los mismos objetos, considerados como aquellos que se componen de prestaciones sustancialmente coincidentes en palabras de la Junta catalana) JCCAE Informes 41/17, 42/17, 5/18 JCC Galicia Informe 1/2018 JCC Cataluña Informe 1/2018	**Resulta de aplicación respecto a cada uno de los órganos de contratación (lo que incluye a sus delegados), no respecto a la entidad respecto a la que varios de tales órganos puedan imputar sus actuaciones** JCC Aragón 3/18 JCC Madrid 1/2018	**Referencia: ejercicio o anualidad presupuestaria al que se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad** JCC Aragón 3/18 JCC Madrid 1/2018 JCC Galicia 1/2018 JCC Cataluña 1/2018 JACP Euskadi 1/2018* * Ver supuesto de contratos menores "plurianuales"	**El informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación, salvo que dicha competencia haya sido delegada, sin que pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio.** JCCAE 41/17, 42/17, 5/18 **La necesidad incluye la justificación de la externalización por no contar con medios propios personales o materiales, el interés público que respalda dicha necesidad y el que dicho interés no pueda satisfacerse con ningún otro contrato en vigor** JACP Euskadi 1/2018
En función del tipo de contrato: opera respecto de contratos menores de la misma tipología (obras/servicios/suministros) que pretendan adjudicarse de forma sucesiva JCC Aragón Informe 3/18 JCC Madrid Informe 1/2018 JACP Euskadi Recomendación 1/2018	**Cómputo separado por cada órgano o unidad administrativa con competencia para contratar (ya sea propia o delegada)** JCC Galicia 1/2018	**Año inmediato anterior desde la factura del contrato menor precedente, aunque fuera anterior a la vigencia de la LCSP 2017. Luego cuando entre dos contratos menores de prestaciones "equivalentes" haya mediado más de un año, contado desde la incorporación al expediente de la primera factura, no será necesario proceder a esta justificación en el expediente del segundo contrato menor.** JCCAE 41/17, 42/17, 5/18	**Es suficiente con que conste la justificación documental en el expediente antes de la aprobación del gasto, sin perjuicio de que lo correcto es que la concurrencia de los requisitos del contrato menor se compruebe en el momento de efectuar el encargo.** JCC Galicia 1/2018 **La justificación ha de elaborarla y rubricarla la persona encargada de definir tales tareas y controlar su correcta ejecución** JCAP Euskadi 1/2018
La regulación del cómputo no puede establecerla cada entidad local en las bases de ejecución de sus presupuestos JCC Cataluña 1/2018	**Ámbito subjetivo-privado (empresario): para la regla de acumulación no computan las adjudicaciones sucesivas de contratos menores a empresas vinculadas, pertenecientes a un mismo grupo, o UTEs** JCC Galicia 1/2018		**El control del órgano de contratación (118.3 primer párrafo) se recomienda que se recoja en una memoria final firmada por el mencionado órgano de contratación, o bien en el informe inicial tras la verificación de ambos aspectos, con indicación de que el objeto social de la empresa o bien la actividad económica de la persona física contratista, se corresponden con el objeto del contrato.** JCAP Euskadi 1/2018

Tabla 2. Cuadro comparativo de los Informes de las Juntas Consultivas. Autor: José Miguel Carbonero. Fuente: (Almonacid Lamelas, 2017).

6.2. OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN (OIRESCON)

Ante esta situación de evidente inseguridad jurídica[83], la OIReScon, en virtud de las competencias[84] atribuidas por la LCSP, ha dictado su primera Instrucción[85] vinculante para todo el Sector Público (aunque hay quien duda acerca de la obligatoriedad de la misma por los poderes adjudicadores autonómicos y locales, tal y como apuntan Estévez García[86], Batet Jiménez[87] o Iribarren y Larrea)[88]. Además, Estévez García también ha destacado que la OIReScon no se ha limitado a efectuar una interpretación de la norma, sino que ha ido más allá al exigir ciertos requisitos que no figuran en la LCSP, por lo que, en realidad, "*está innovando el ordenamiento jurídico"*[89]. Por el contrario, hay autores como Martínez Fernández (2019) que justifican detalladamente, tanto el alcance de la Instrucción a las Comunidades Autónomas y Entes Locales, como la necesidad de establecer los requisitos adicionales que no estaban en la LCSP.

Entrando en el detalle de la propia Instrucción, la misma comienza reconociendo los problemas que se han ido apuntando a lo largo del presente trabajo:

"Los límites cuantitativos que establece la ley respecto a que un contratista no pueda contratar con una Administración pública, varios contratos menores por importe superior a 40.000 euros en obras o 15.000 euros en suministros y servicios, suponen límites para el acceso a la contratación pública que restringe injustificadamente a determinados empresarios, sobre todo a PYMES, poder contratar con la

83 Según Estévez García, "*Con esta instrucción se ha tratado de frenar la actividad consultiva de las diferentes Juntas de Consultivas de Contratación a nivel autonómico, que han dictado multitud de informes con soluciones dispares, lo que ha generado todavía más confusión a la críptica redacción del artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP)"* (Estévez García, 2019).

84 El artículo 332.6 de la LCSP dice: "*Corresponden a la Oficina […] las siguientes funciones: […] b) Velar por la correcta aplicación de la legislación de la contratación pública a los efectos de detectar incumplimientos específicos o problemas sistémicos. […]". Asimismo, el artículo 332.7.b) establece que, en desarrollo de las funciones antes indicadas, la OIReScon "podrá aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación, si de la supervisión desplegada se dedujese la conveniencia de solventar algún problema, obstáculo o circunstancia relevante a los efectos de dar satisfacción a los fines justificadores de la creación de la Oficina. […], las instrucciones de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado".*

85 Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (BOE nº 57, de 07 de marzo).

86 Según Estévez García "*esta instrucción, fuera del ámbito del sector público del Estado, carece de efectos vinculantes, por lo que está por ver el posible contagio de los criterios interpretativos que encierra dicha instrucción"* (Estévez García, 2019)

87 Batet Jiménez explica: "*Respecto de la fuerza vinculante de la instrucción, los profesores Moreno Molina y Gimeno Feliu indican que las Instrucciones del OIRESCON tienen carácter vinculante y alcance general a todo el poder adjudicador del sector público (estatal, autonómico y local), sin embargo, otros autores como Silvia Díez y Jiménez Asensio mantienen que solo es obligatoria para el sector público estatal. Todos los argumentos utilizados me parecen defendibles"* (Batet Jiménez, 2019)

88 Iribarren y Larrea indican: "*Sin entrar a valorar el alcance jurídico y territorial del documento, cuestión tan poco pacífica como cabe serlo […]"* (Iribarren Hernáiz & Larrea Villarroya, 2019).

89 Al respecto, Estévez García dice: "*una instrucción no puede imponer mayores restricciones que las que impone la propia Directiva 2014 de contratación, así como la propia Ley de contratos del sector público. De hecho, la instrucción comentada, lejos de ser meramente interpretativa, está innovando el ordenamiento jurídico, está creando obligaciones concretas que no se recogen en la LCSP emanada del parlamento, por lo que parece que su sometimiento al principio de legalidad que rige la actuación administrativa está lejos de cumplirse"* (Estévez García, 2019)

Administración por el hecho de haber contratado ya una vez. Además, la norma es ineficaz para la lucha contra la corrupción, puesto que el problema está en el fraccionamiento de los contratos para eludir la publicidad y la concurrencia. Por otra parte, también hay que tener en cuenta las características de los entes públicos, estableciendo requisitos distintos según los medios y los presupuestos con los que cuentan. Así no tienen la misma necesidad ni disponen de los mismos recursos los municipios de mil habitantes que los Ministerios o Consejería autonómicos. En particular genera problemas de aplicación el tercer párrafo del citado artículo, el cual no precisa con claridad tres cuestiones:

1. *Si la limitación de adjudicaciones a un mismo empresario lo es por tipo de contrato o por objeto contractual.*
2. *Si esa limitación lo es por tiempo indefinido o temporalmente.*
3. *Ámbito subjetivo de aplicación".*

Centrándonos en los aspectos más problemáticos que se han apuntado en apartados anteriores, la Instrucción fija las siguientes directrices:

- Con respecto a las necesidades recurrentes, se prohíbe su tramitación como contrato menor[90].
- Con respecto al fraccionamiento, indica que el criterio que se debe seguir es el de "*unidad funcional" del objeto del contrato*[91]. Y, en este sentido, indica que cuando "*las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto, aunque sea un mismo tipo de contrato, podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista". Lo cual es una interpretación más permisiva con la contratación menor.*
- En cuanto a la limitación temporal, se refiere al ejercicio presupuestario.
- En cuanto al ámbito subjetivo, la Instrucción detalla qué es lo que debe entenderse por órgano de contratación, haciendo referencia a criterios de autonomía en la toma de decisiones y presupuesto propio[92].

90 El apartado I.1 dice: "*no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios".*

91 A este respecto, la Instrucción dice: "*el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato. En sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente".*

92 A este respecto, la Instrucción establece que "*La referencia al «órgano de contratación» contenida en el artículo 118 de la LCSP debe ser entendida como referida a aquellos órganos que ejercen las facultades del órgano de contratación, bien sea como titulares de la competencia o bien por delegación o por desconcentración, siempre que tengan autonomía y responsabilidad suficientes para adjudicar los contratos y lo hagan con cargo al presupuesto del que disponen o tienen asignado en exclusiva, siendo, por tanto, sobre quienes debe recaer la obligación de comprobar que en su Unidad funcional o en la entidad de la que son responsables no se adjudican directamente a un mismo contratista contratos menores cuyo valor estimado acumulado incurra en las necesidades de justificación establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP".*

Por otra parte, por lo que se refiere a cuestiones y requisitos formales del expediente, la más polémica de ellas que recoge la Instrucción es la que se refiere a que:

"De acuerdo con el principio de competencia, y como medida anti fraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente".

Y es polémica porque, (además de lo indicado al comienzo de este apartado sobre la innovación del ordenamiento jurídico), como indica Batet Jiménez:

"Pedir tres presupuestos no garantiza que la mejor oferta sea la que guarde una mejor relación calidad-precio tal y como exige la nueva ley. Porque cuando se piden tres presupuestos es para elegir el más barato, si no, habría que definir unos criterios y efectuar una valoración previa, que no encaja en el procedimiento del contrato menor. Lo que sí garantiza el pedir tres presupuestos es una ralentización de la agilidad propia del contrato menor, precisamente la característica que justifica su existencia" (Batet Jiménez, 2019) .

No obstante, afirmaciones como esta parecen desconocer que la propia Instrucción, cuando detalla los documentos y trámites que deben formar parte del expediente, establece que se debe seleccionar la oferta de mejor relación calidad-precio para la Administración[93].

7. MODIFICACIONES DE LOS CONTRATOS MENORES POSTERIORES A LA LCSP

Desde la entrada en vigor de la LCSP, la misma ha sido modificada en nueve ocasiones[94]. Algunas de estas modificaciones han afectado al régimen de los contratos menores, con carácter general, tal y como se verá a continuación, para flexibilizar en determinados supuestos, las limitaciones impuestas por la redacción original (lo que Carrodeguas Méndez[95] consideraba como necesario).

De tal forma que, recurriendo a una vieja (y cuestionable) técnica legislativa de aprovechar las leyes de los Presupuestos Generales del Estado para modificar otras normas del ordenamiento jurídico, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, introduce una nueva excepción a la limitación de la cuantía de los contratos menores[96] celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. Resultando curioso que, tan solo unos

93 La Instrucción dice: "*En los términos ya expresados en el epígrafe anterior y con el fin de velar por la mayor concurrencia, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres ofertas que se incorporarán al expediente junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la Administración, tal y como se ha indicado en el primer punto. De no ser posible lo anterior, debe incorporarse al expediente la justificación motivada de tal extremo".*

94 A fecha de 30/04/2020, la última modificación ha sido realizada por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

95 En 2018, este autor escribió "consideramos necesaria una reforma urgente de la LCSP que permita dotar de una mayor flexibilidad a la contratación directa en el ámbito de las entidades locales" (Carrodeguas Méndez, 2018, p. 77).

96 La Disposición final cuadragésima cuarta.dos de la Ley 6/2018, introduce una nueva disposición adicional quincuagésima cuarta a la LCSP, relativa al *"Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación". De tal forma que, en los contratos menores de suministros y servicios, se eleva el límite de 40.000 € a 50.000 €, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.*

meses después de aprobarse la citada Ley 6/2018, el poder legislativo parece que se arrepintió en parte por esta excepción a los límites cuantitativos, modulando la nueva disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP mediante el Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad[97].

Pero la modificación que sin duda ha levantado más polémica entre el sector doctrinal es la que se refiere a la eliminación del límite del artículo 118.3 (que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral de los contratos menores) del que tanto se ha escrito, polemizado y que tantas dudas ha provocado.

Esta eliminación ya figuraba en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, pero no se pudo llevar a término al no ser finalmente aprobada dicha Ley. No obstante, sí que se aprobó mediante la Disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. La web www.crisisycontratacionpublica.org lo explica de la siguiente manera:

"Al margen de la mejora de la redacción de algunos apartados, la modificación consiste principalmente en: a) Suprimir la limitación contenida en el vigente apartado 3, en el sentido de justificar que «el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo». b) Añadir un nuevo apartado 5, para excepcionar la necesidad de informe justificativo «en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 €»" (crisisycontratacionpublica.org, 2020).

En línea con todo lo expuesto en apartados precedentes en este artículo, el Preámbulo del citado Real Decreto-ley 3/2020 explica los motivos que han llevado a esta modificación, diciendo que trata de "*solucionar los graves problemas técnicos que el actual artículo 118.3 […] plantea*"[98].

97 La Disposición final segunda del citado Real Decreto-ley añade los siguientes párrafos a la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP: "*En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros".*

98 El apartado X del Preámbulo dice: "*[…] También se ha incluido la modificación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que recogió el decaído proyecto ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 (BOC de 16 de enero de 2019), al resultar urgente y necesario por razones de seguridad jurídica solucionar los graves problemas técnicos que el actual artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, plantea al exigir, para celebrar un contrato menor, que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que establece el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Asimismo, se ha procedido a revisar los umbrales que recogía el texto legal aprobado por la Ponencia en coherencia con la modificación de las Directivas 2014/23/UE y 2014/25/UE realizada, respectivamente, mediante dos Reglamentos de la Comisión n.º 2019/1827 y n.º 2019/1829, ambos de 30 de octubre de 2019".*

Como era de esperar, esta modificación ha sido ampliamente criticada por ese sector de la doctrina que ya era contrario al mantenimiento de la figura de los contratos menores. Valga como ejemplo, lo que se dice en la web del Observatorio de Contratación Pública[99] (dirigida por Gimeno Feliu) o por diversos autores como el propio Gimeno Feliu[100], Almonacid Lamelas[101], Batet Jiménez[102] o Gregorio Molina[103].

8. CONCLUSIONES

El fin perseguido con la redacción de este artículo no es realizar una defensa a ultranza de los contratos menores. Evidentemente, toda actividad discrecional de la Administración debe tener unos límites bien definidos. Sin embargo, que hayan existido casos de uso abusivo o fraudulento de la herramienta de los contratos menores, no invalida la propia herramienta. Esos límites no deben ser de tal magnitud que, al final, desvirtúen completamente la figura de la contratación menor, convirtiéndola en prácticamente inservible.

En este sentido, cabe preguntarse hasta qué punto ha podido llegar la parálisis de las instituciones más pequeñas y con menos recursos, por los nuevos límites que

99 En una noticia del 05/20/2020, dicen: "*Sorprende la nueva regulación del contrato menor que "vuelve" a los orígenes y se eliminan los límites de contratos por este procedimiento a un mismo licitador y la exigencia impuesta por la OIRESCON en su Instrucción 1/2019, de solicitar tres ofertas. […], la nueva regulación abre aún más la puerta a más espacios de impunidad y adjudicación directa y no parece alinearse con el objetivo de regeneración democrática"* (Observatorio de Contratación Pública, 2020).

100 En una entrevista publicada en el diario digital VOZPOPULI, dice lo siguiente: "*Estoy convencido de que es un paso atrás. Yo puedo entender que un ayuntamiento de 1.000 habitantes y un presupuesto de 200.000 euros no es lo mismo que el ayuntamiento Barcelona, Madrid o Zaragoza. […], creo que es un claro paso atrás en la lucha contra la corrupción. […] Ahora, el nuevo real decreto ley lo que hace es incentivar más todavía el uso del contrato menor. Con lo cual, la reforma legislativa no se alinea con lo que están diciendo los órganos de fiscalización que han detectado una realidad que se aleja de los principios del buen gobierno. Una cosa es argumentar que en cosas pequeñas hay que tener procedimientos rápidos -que comparto-, y otra cosa es utilizar esos procedimientos rápidos para fragmentar, dividir, huir de la competencia y de las reglas de buena administración. Y el nuevo régimen incentiva muchos de los problemas que ya teníamos y que se intentaron limitar con la ley anterior"* (Molpeceres, 2020).

101 Quien afirma "*[…] Esto significa que un poder adjudicador le puede endosar 1.000 contratos menores al mismo contratista, con lo cual cobra mucha más fuerza la comprobación de que no se está fraccionando el contrato y que efectivamente cada uno de esos contratos tiene un objeto diferenciado. Aún así, con lo que queda del artículo se puede seguir controlando la legalidad, pero es evidente que se acaba de eliminar una medida concreta de lucha contra la corrupción. Pero no es eso lo que quería Europa. Ahora parece que se sustituye la política pública europea de "apoyo a las pymes" por la de "apoyo a la pyme" (a una, la que mejor te caiga)"* (Almonacid Lamelas, 2020a).

102 En una entrevista recogida en el blog de ALMONACID LAMELAS, esta autora afirma que "[…] conviene recordar que el contrato menor es un desencadenante de las redes clientelares y de parte de la ineficiencia del gasto público" (Almonacid Lamelas, 2020b).

103 Quien escribe que: "*Pero este miércoles "se ha producido un giro dramático en los acontecimientos", con la publicación en el BOE, del Real Decreto-ley 3/2020, […] poniendo fin al espíritu de la Ley en su lucha contra la corrupción. Las redes sociales están que arden, opiniones, artículos, reflexiones, etc., todo el que tiene algo que ver con el tema expone sus verdades y racionamientos que se cruzan entre ellos como «Crónica de una muerte anunciada: la racionalización del contrato menor». «Vuelta a la situación anterior» o la apreciación más grave desde mi punto de vista, es que «se sienta un precedente para ir modificando poco a poco los aspectos más innovadores así como los encaminados a la lucha contra la corrupción». Ya con solo esta actuación el Gobierno se equivoca, pero si persiste en el camino derrapa"* (Gregorio Molina, 2020).

la redacción original de la LCSP impuso a los contratos menores, que ha obligado a rectificar dicha redacción, tal y como se ha expuesto, siempre en el mismo sentido. Es decir, en suavizar o, incluso, eliminar alguna de esas restricciones.

Por el contrario, con una corriente doctrinal mayoritariamente en contra de este tipo de contratación, lo que se ha pretendido es desmontar la idea de que el contrato menor es, por definición, igual a corrupción o, incluso, que esta regulación es contraria a las Directivas europeas de 2014. Se han aportado otros puntos de vista, quizás más conectados con la realidad práctica (y no teórica) del funcionamiento diario de los órganos de contratación, que ponen de manifiesto las circunstancias en las que los contratos menores no solo son una herramienta útil, sino que, incluso, son más que necesarios para el normal funcionamiento de las instituciones.

Evidentemente, con un número tan grande de Administraciones y, sobre todo, de órganos de contratación, la casuística es enorme. Por tal motivo, si lo que se pretende es que esta figura se use correctamente, más que desvirtuarla o descafeinarla, se debiera poner el énfasis en los medios disponibles por quienes la tienen que poner en práctica. Asimismo, casi más importante que exigir una mayor profesionalización al personal de los órganos de contratación, es que los órganos de control externo no realicen su labor de una forma descontextualizada en el tiempo. No es nada útil que los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas de un ejercicio económico se finalicen tres o cuatro años después.

Por último, se comparte la opinión de que habría que mejorar la redacción de la LCSP estableciendo procedimientos diferenciados según el tamaño de la organización o, todavía mejor, en proporción al presupuesto que maneja el órgano de contratación. Hasta entonces, en aquellos supuestos permitidos y aplicando correctamente su regulación, habrá que seguir recurriendo a los contratos menores.

BIBLIOGRAFÍA

Almonacid Lamelas, V. (2017, octubre 26). Los contratos menores en la nueva LCSP (tramitación y relaciones con Ley de transparencia) [Mensaje en un blog]. Recuperado el 21 de febrero de 2020, de https://nosoloaytos.wordpress.com/2017/10/26/los-contratos-menores-en-la-nueva-lcsp-tramitacion-y-relaciones-con-ley-de-transparencia/#more-12644

Almonacid Lamelas, V. (2020a, febrero 6). Menores contratos [Mensaje en un blog]. Recuperado el 30 de abril de 2020, de https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/02/06/menores-contratos/

Almonacid Lamelas, V. (2020b, febrero 26). 10 preguntas a… Pilar Batet [Mensaje en un blog]. Recuperado el 30 de abril de 2020, de https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/02/26/10-preguntas-a-pilar-batet/

Arenas Alegría, C. C. (2019). Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017. Iustel. Revista General de Derecho Administrativo, (Nº 50-enero 2019). Recuperado de http://laadministracional-dia.inap.es/noticia.asp?id=1509333

Ballina Díaz, D. (2018, junio 4). Los sistemas de racionalización de la contratación pública como alternativa al contrato menor. Recuperado el 29 de agosto de 2019, de

www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.351/relcategoria.208/relmenu.3/chk.fc7eb46b96b1b8674c9b4117d0230db6

Batet Jiménez, M. P. (2019, marzo 7). El retorno de Chucki, por M. P. Batet [Mensaje en un Blog]. Recuperado el 30 de abril de 2020, de https://lapartecontratante.blog/2019/03/07/el-retorno-de-chucki-por-m-p-batet/

Blanco López, F. (2018, julio 5). La interpretación del contrato menor. El mayor bochorno. Recuperado 29 de marzo de 2020, de http://www.obcp.es/opiniones/la-interpretacion-del-contrato-menor-el-mayor-bochorno

Carrodeguas Méndez, R. (2018). Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (Nueva Época – Nº 10, Octubre 2018), 56-79. https://doi.org/10.24965/reala.v0i10.10557

Comisión Europea. Dirección General de Mercado Interior. (2019a). *Single Market Scoreboard. Performance per policy area: Public procurement (Reporting period: 01/2018 - 12/2018)*. Recuperado de https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_per_policy_area/public_procurement_en.pdf

Comisión Europea. Dirección General de Mercado Interior. (2019b). Single Market Scoreboard. Recuperado el 20 de febrero de 2020, de https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm

Comisión Europea. (2014). *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la UE* [COM (2014) 38 final]. Recuperado de https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-38-ES-F1-1.Pdf%0A9/2/20

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (s. f.). Qué es la CNMC. Recuperado el 3 de marzo de 2020, de https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc#origen

crisisycontratacionpublica.org. (2020). Contratos Menores (Regulación, informes y estudios). Recuperado el 29 de abril de 2020, de https://www.crisisycontratacionpublica.org/archives/9587

España. Consejo de Estado. (2016, marzo 10). Dictamen 1116/2015. Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público. Recuperado el 20 de febrero de 2020, de Base de dictámenes del Consejo del Estado website: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116

España. Ministerio de Hacienda. (2019a, marzo 4). Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación - Organización. Recuperado el 28 de abril de 2020, de https://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Paginas/OIReSuC/organizacion.aspx

España. Ministerio de Hacienda. (2019b, junio 4). Juntas Consultivas de las Comunidades Autónomas. Recuperado el 28 de abril de 2020, de https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas Tematicas/Contratacion/Junta Consultiva de Contratacion Administrativa/Paginas/Juntas.aspx

Estévez García, D. (2019, abril 8). La metamorfosis del contrato menor. Recuperado el 29 de agosto de 2019, de www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.492/relcategoria.208/relmenu.3/chk.d2d8217e5b5d50c2fe981f93b5bef6bf

Furió Durán, V. (2019). Las entidades locales menores y la Ley de Contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (Nº extraordinario «Un año de compra pública con la LCSP» Volumen I), 403-424. Recuperado de https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/vicente_furio_duran.pdf

Garcés Sanagustín, M. (2018). Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Revista Española de Control Externo*, (Vol XX-Nº 60-Septiembre 2018), 99-116. Recuperado de https://www.tcu.es/repositorio/9de66fb8-d23c-4424-afa7-301b95e249cd/Revista 60.pdf

Gimeno Feliu, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación publica. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), 45-67. https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10419

Gimeno Feliu, J. M. (2019, marzo 6). La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OReISCon) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública. Recuperado el 29 de agosto de 2019, de www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.489/relcategoria.208/relmenu.3/chk.6655aefb36564f6b653709cfc7cc8641

Gregorio Molina, J. M. (2020, febrero 6). De vueltas con el contrato menor. El Gobierno se equivoca. *murciaeconomia.com*. Recuperado de https://murciaeconomia.com/art/66981/de-vueltas-con-el-contrato-menor-el-gobierno-se-equivoca

Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). Actualización de rentas con el IPC general (sistema IPC base 2016) para periodos anuales completos. Recuperado el 18 de abril de 2020, de ine.es/calcula/calcula.do

Iribarren Hernáiz, J., & Larrea Villarroya, F. (2019, junio 24). Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta. Recuperado el 29 de agosto de 2019, de http://www.obcp.es/opiniones/contrato-menor-y-necesidades-recurrentes-una-tension-legal-no-resuelta

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. (2015). *Informe 8/2015, de 20 de mayo, sobre Anteproyecto de Ley de contratos del sector público*. Recuperado de https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INFORME_ 8_2015 ANTEPROYECTO LEY CONTRATOS.pdf/2811333d-b2cd-c8cd-7bea-5328738142cf

Martínez Fernández, J. M. (2016). El cerco a los contratos menores. *Revista de estudios locales. Cunal*, (Nº 196. Año 2016), 338-354.

Martínez Fernández, J. M. (2019). La Instrucción vinculante 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación: ¿El 'cerco' definitivo a los contratos menores? Recuperado el 29 de agosto de 2019, de http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.503/relcategoria.208/relmenu.3/chk.d6a9bff1ce365aa40632f9c41a61070f

Melián, J. C. (2018). Mapa de la Ley de Contratos del Sector Público. Recuperado el 20 de febrero de 2020, de https://mymabogados.com/mapa-de-la-ley-de-contratos-del-sector-publico

Molpeceres, D. (2020, febrero 10). Entrevista a José María Gimeno Feliu. *vozpopuli.com*. Recuperado de https://www.vozpopuli.com/politica/Gimeno-Feliu-Ley-Contratos-corrupucion_0_1325867950.html

Observatorio de Contratación Pública. (2020, febrero 5). El contrato menor "vuelve" a los orígenes. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de http://www.obcp.es/noticias/el-contrato-menor-vuelve-los-origenes

Segovia Marco, A. (2017). La nueva Ley de Contratos del Sector Público desde la perspectiva de la Administración. Recuperado el 9 de febrero de 2020, de https://elderecho.com/la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-publico-desde-la-perspectiva-de-la-administracion

Vargas Murillo, A. R. (2015). Arbitrariedad, discrecionalidad y libertad en la figura de la discrcionalidad administrativa. *Derecho y Cambio Social*, (Año 12, Nº. 40, 2015). Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5460331.pdf

Villanueva Cuevas, A. (2019). ¿Un nuevo modelo de contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público? *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (Nº extraordinario «Un año de compra pública con la LCSP» Volumen I), 361-384. Recuperado de https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/antonio_villanueva_cuevas_1.pdf

Wolters Kluwer. (s. f.). Contrato menor [Guías Jurídicas Wolters Kluwer]. Recuperado el 25 de marzo de 2020, de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjQyMTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAF-8WYjUAAAA=WKE

LEGISLACIÓN

España. (1995). Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 119, de 19/05/1995). Recuperado de* https://www.boe.es/eli/es/l/1995/05/18/13.

España. (2007). Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 261, de 31/10/2007). Recuperado de* https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30.

España. (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 272, de 09/11/2017). Recuperado de* https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con.

España. Ministerio de Economía y Hacienda. (1986). Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la Comunidad Económica Europea. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 114, de 13/05/1986). Recuperado de* https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1986/05/02/931.

España. Ministerio de Economía y Hacienda. (2011). Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 276, de 16/11/2011). Recuperado de* https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2011/11/14/3.

España. Ministerio de Hacienda. (1965). Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 97, de 23/04/1965). Recuperado de* https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1965-7156.

España. Ministerio de Hacienda. (2019). Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado, (núm. 57, de 07/03/2019). Recuperado de* https://www.boe.es/eli/es/res/2019/03/06/(1)/con.

España. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Dirección General de Patrimonio del Estado. (2016). *Memoria del Análisis de Impacto Normativo Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (V. 24 de noviembre de 2016). Recuperado de* https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2015/03/LeydecontratosMemoriaAnalisisdeImpactoNormativo24.11.16.pdf

Fecha de recepción: 06/05/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

AUTOEFICACIA PERCIBIDA DE LAS TÉCNICAS DE AUTOCONTROL EN EL ENTRENAMIENTO POLICIAL

JOSE ANTONIO SOTO RODRIGUEZ

ACADEMIA DE OFICIALES DE LA GUARDIA CIVIL. DOCTORANDO EN UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

RESUMEN

Afrontar una intervención policial crítica de riesgo genera en el guardia civil una activación física, cognitiva y motora que puede dificultar la resolución exitosa de la situación, con consecuencias inesperadas. El presente estudio, llevado a cabo en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, pretende analizar qué técnicas de control de la activación son las más adecuadas para implementar en los programas de entrenamiento. Para ello, se entrenó a dos grupos distintos de alumnos voluntarios, con un programa diseñado específicamente para el estudio. El primer grupo estaba compuesto por 35 alumnos de 5º Curso de Acceso Directo (27 hombres y 8 mujeres), el segundo lo formaban 27 alumnos de 2º de Promoción Interna (26 hombres y 1 mujer). Durante un mes se les impartieron, a ambos grupos, 14 sesiones prácticas y otras tantas técnicas orientadas al control y reducción de la activación provocada por situaciones policiales de riesgo. Los autorregistros semanales de trabajo de los alumnos y la evaluación final del programa aportan resultados prácticos para el propósito del estudio que pueden orientar a los Departamentos de Instrucción y Adiestramiento de las academias en el diseño de los entrenamientos que imparten.

Palabras clave: estrés policial, incidentes críticos, afrontamiento, autocontrol, adiestramiento policial.

ABSTRACT

Facing a risky critical police intervention generates in the civil guard a physical, cognitive and motor activation that it can hinder the successful resolution of the situation, with unexpected consequences. This article, carried out at the Academy of Civil Guard Officers, aims to determine which activation control techniques are the most appropriate to implement in the students' training programs. To do this, two different groups of volunteer's students were trained with a program designed specifically for the studio. The first group included 35 students from the 5th Direct Access Course (27 men and 8 women), the second was composed of 27 students from the 2nd year of Internal Promotion (26 men and 1 woman). During a month, both groups were given 14 practical sessions and many other techniques aimed at controlling and reducing activation caused by risky police situations. The weekly self-records of the students' work and the final evaluation of the program provide practical results for the purpose of the study that can guide the Departments of Instruction and Training of the academies in the design of the training they teach.

Keywords: police stress, critical incidents, coping, self-control, police training.

1. INTRODUCCIÓN

Para la población general, el concepto de estrés tiene un significado negativo, sin embargo, a nivel académico y científico se concluye que el estrés es una respuesta adaptativa que nos ha ayudado a sobrevivir y avanzar evolutivamente hasta el momento actual. Piqueras, Ramos, Martínez y Oblitas (2009, p. 87), apoyándose en el modelo de Lazarus (1993), explican que el estrés es una respuesta adaptativa con activación fisiológica y procesos cognitivos que permiten al sujeto hacer frente a cualquier estresor que pueda afectar a la propia supervivencia. Aunque este mecanismo adaptativo es idéntico en todos los mamíferos, en el ser humano es un constructo más complejo que implica estímulos, respuestas, la interacción de ambos (Márquez, García, & Velázquez, 2009, p. 73) y los procesos cognitivos mediadores, donde las variables de personalidad y los estilos de afrontamiento son fundamentales. Sandín (2009) considera, en la misma línea, que el estrés es una respuesta general del organismo ante demandas internas y externas que moviliza recursos fisiológicos y psicológicos para poder afrontar dichas demandas.

El concepto de afrontamiento o *"coping"* está muy vinculado a la respuesta de estrés. Es el esfuerzo cognitivo-conductual del individuo para hacer frente a una amenaza o situación percibida como negativa. Su objetivo es manejar las demandas del estrés interno y externo, y del estado emocional desagradable que le acompaña (Hombrados, 1997; Sandin, 1995; Lazarus R., 1993).

Pero, en el ser humano, el estrés también puede ser una respuesta desadaptativa. Desde un punto de vista subjetivo, ningún evento será estresante a menos que la persona lo perciba como tal. Ante una misma situación policial de entrenamiento en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (AOGC) observamos tantas respuestas de estrés como alumnos. Lo importante no es la situación (similar para todos), sino la interpretación que cada sujeto hace de la misma y esta característica es puramente humana. En situaciones de entrenamiento comprobamos, a través del juicio crítico posterior, cómo el propio pensamiento del alumno pone en marcha el mecanismo evolutivo de activación para la supervivencia ante situaciones que objetivamente no afectarían a la misma.

A nivel neurobiológico, el sistema nervioso autónomo de los mamíferos dispone de dos vías: la rama simpática (activa el organismo) y la parasimpática (lo desactiva). Tal como explica Choliz (2005), la primera, a su vez, dispone de un sistema rápido de activación, la división simpática adrenal que puede provocar una elevación de la frecuencia cardiaca, la presión arterial, dilatación de los bronquios, tensión muscular, etc.; y un sistema neuroendocrino de activación más lenta a través de la vía hipotálamo-hipófisis-suprarrenal o eje HPA (Ulrich-Lai & Herman, 2009). Esto aporta al individuo una capacidad de activación rápida y mantenida en el tiempo, si es necesario.

Relacionado con lo anterior, la Respuesta de Defensa (RD) es una reacción adaptativa, automática y extrema que inicia el instinto de supervivencia cuando el ser humano se encuentra ante una situación violenta. Los estímulos aversivos, que provocan sobresalto o defensa, así como la actividad cognitiva, pueden producir aceleración cardiaca a través de las vías neuroendocrinas (Berntson, Boysen, & Cacioppo, 1992). En este sentido, Crespo (1996, p. 326) explica que la RD aparece ante estímulos nocivos o amenazantes y prepara al sujeto para actuar, escapar o reducir dicha situación. Vila y col. (2009, p. 38) se refieren al concepto de defensa como una reacción

fisiológica de los organismos ante la presencia de peligro o amenaza y el miedo y la ansiedad son sus respuestas emocionales. En la misma línea, McNaughton y Corr (2004) afirman que una situación violenta extrema provoca en el sujeto una cascada de reacciones defensivas variables en función del tipo y severidad del peligro, proximidad espacial, temporal y del éxito o fracaso de las respuestas previas.

Recordemos que una de las funciones del cerebro es dotar al individuo de respuestas inmediatas ante cualquier amenaza a la supervivencia. Así, cuando un guardia civil tiene que afrontar una situación de violencia, pone en marcha mecanismos internos cuyo objetivo es la conservación de la propia vida. *"La respuesta defensiva (de estrés) es una respuesta biológica adaptativa, programada filogenéticamente y común a los animales y al hombre. Nos dota de una agresividad potencial que se moviliza ante las amenazas a la conservación de la vida con rabia y ataque, parálisis o con miedo y huida"* (Vila, y col., 2009; citado por García Alonso, 2011, p. 20).

Existe una base neuroendocrina común en los constructos de estrés, ansiedad, miedo e ira, todos ellos vinculados en varios de sus componentes emocionales. El sistema límbico del cerebro, en concreto la amígdala y todo su arsenal de programas neuroendocrinos, regulan y provocan las reacciones en el triple sistema de respuesta fisiológico, cognitivo y conductual, según el reconocido modelo tridimensional de respuesta ante la ansiedad de Lang (1968) y ante el estrés de Lazarus y Folkman (1991).

En efecto, ante una situación de peligro aparece la emoción del miedo con sus tres respuestas básicas: luchar, huir o paralizarse. El ser humano tiene la posibilidad de utilizar una cuarta respuesta, su propia capacidad cognitiva. Esta opción, a su vez, puede ser adaptativa (autocontrol de la activación para fijar objetivos, realizar un ensayo mental, darse autoinstrucciones, tomar decisiones, etc.) o desadaptativa (los pensamientos negativos pueden anticipar y poner en marcha una mayor respuesta de estrés y ansiedad). Para poder utilizar esta cuarta respuesta en su vía adaptativa, el individuo debe tener entre sus estilos de afrontamiento una herramienta fundamental: el autocontrol.

El autocontrol es un cambio en la propia conducta de forma auto impuesta (Cautela, 1983), es un *"conjunto de procesos biológicos y cognitivos utilizados para inhibir, anular o modificar una conducta, pensamiento o impulso indeseado; iniciar acciones, procesos y pensamientos que permitan postergar una gratificación inmediata en búsqueda de una respuesta a largo plazo; el cual puede ser fortalecido con la práctica, se ve afectado por el medio en el que nos encontramos, y sufre desgaste y reducción si se utiliza por un periodo extendido y continuado de tiempo"* (Arrieta, L. & Chaverri, P., 2019, p. 1013) Pero, no es una cuestión de todo o nada, el sujeto puede ser impulsivo o controlado en función de la situación, según Logue (1995) la impulsividad, en ocasiones, también puede llegar a ser la respuesta más adaptativa.

Así pues, parecen existir dos posibles procesos ante una amenaza: uno automático, rápido, espontáneo, sensorial y emocional; el otro controlado, lento, aprendido y basado en intenciones (Adolphs, 2009; Lieberman, 2007). Los procesos automáticos se apoyan en la amígdala y el cuerpo estriado del cerebro, los procesos controlados se apoyan en la corteza prefrontal (Lieberman, 2007).

En el ámbito académico policial entendemos el autocontrol como aquella capacidad entrenable cuyo objetivo es mantener la respuesta psicofísica de estrés y las emociones de ansiedad, miedo e ira, en niveles adecuados de activación que permitan al

guardia civil afrontar situaciones policiales de riesgo de manera eficiente, manteniendo la capacidad de reflexionar, tomar decisiones y ejecutarlas bajo el mando y control de la corteza prefrontal, regulando así las respuestas automáticas del sistema límbico.

En un plano profesional más cotidiano, las exigencias emocionales del trabajo policial requieren controlar los cambios de ánimo que afectan al rendimiento *"en la misma jornada laboral (los agentes) pueden pasar de la compasión, a movilizar ira o temor. Los programas de gestión de la ansiedad y la ira deben ser planteados de manera generalizada e integrados en la formación habitual de las academias"* (Martínez & Puelles, 2010, p. 99). De ahí, también, la importancia de saber utilizar técnicas de autocontrol para poder gestionar las propias emociones y las de los demás, aunque las situaciones no impliquen un riesgo físico inmediato.

Vemos pues que el guardia civil no es distinto al resto de los seres humanos, tiene la misma respuesta defensiva que cualquier otro mamífero en un enfrentamiento de supervivencia. Pero la norma nos señala cómo anticiparnos y qué hacer, la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/86) en su Preámbulo apartado II b, exige a los agentes armados, encargados de proteger la vida e integridad de las personas, una actividad de formación y perfeccionamiento permanente.

En el enfrentamiento a una situación novedosa, impredecible, descontrolada y amenazante, la reacción de estrés va a depender de variables como: la preparación-formación recibida, la experiencia previa y la edad, la percepción de control, la situación de ventaja o desventaja respecto de la amenaza, el nivel de activación previo, las características personales, los estilos de afrontamiento disponibles y la previsión de las consecuencias, entre otras. Parece lógico pensar que, cuantas más de estas variables se den en su polo negativo, mayor será la presión psicológica percibida y el efecto *choking* o asfixia del rendimiento bajo presión psicológica (Hill, Hanton, Matthews, & Fleming, 2010), lo que provocará una mayor reducción de la ejecución eficiente y el rendimiento (Ford, Cerasoli, Higgins, & Decesare, 2011). Por el contrario, cuanto mayor y mejor sea la instrucción operativa, las prácticas en técnicas de autocontrol y el entrenamiento en resiliencia, mayor será la capacidad de adaptación con éxito a la adversidad (Tabibnia & Radecki, 2018, p. 66).

Todo lo expuesto hasta ahora se orienta a lo que se ha dado en llamar el estrés policial. Hickman, Fricas, Strom y Pope (2011) consideran que es una respuesta fisiológica del agente a un desequilibrio percibido entre las demandas del entorno y su capacidad para cumplir las tareas relacionadas con la ocupación de la policía. La labor policial es una profesión altamente estresante similar a otras profesiones como médicos, bomberos o servicios de emergencia (Regehr, Leblanc, Jelley, & Barath, 2008), en la que además del riesgo de daño físico, inciden otros factores de tipo organizativo como horarios, turnos, sobrecarga de trabajo o la propia estructura organizativa (Wu, 2009). Tenemos pues que el concepto de estrés policial contiene, por un lado, los estresores organizacionales de cualquier trabajo, los estresores propios de los cuerpos policiales (turnicidad, nocturnidad, movilidad geográfica, etc.), más la alta probabilidad de afrontar incidentes críticos policiales. Algunos estudios apuntan a que son los estresores organizacionales los que tienen un mayor efecto o impacto en la vida del agente (Morales-Manrique & Valderrama-Zurian, 2012; Wilkins & Leanne, 2004).

Además, a nivel policial hay que definir el concepto de incidente crítico**.** Se trata de una experiencia poco habitual que puede provocar, en la persona que lo sufre, un alto

riesgo físico, social y/o psicológico (Mitchell & Everly, 1996). Este concepto, llevado al ámbito policial, describe una intervención de riesgo que el agente está obligado a afrontar en el ejercicio de sus funciones, en la que existe una amenaza concreta para su vida, su integridad o la de terceras personas, cuya seguridad debe garantizar (Miller, 2006). Por citar algún ejemplo, los guardias civiles de seguridad ciudadana de una localidad conflictiva o los motoristas de la Agrupación de Tráfico pueden verse expuestos a más incidentes críticos o eventos traumáticos en un mes que el resto de la población general a lo largo de toda su vida. El estresor más potente para un guardia civil es el peligro físico que genera un enfrentamiento con armas, pero no es el único, otros incidentes críticos de alto impacto son, entre otros:

- La muerte o lesiones graves de compañeros en actos de servicio.
- La intervención en catástrofes, emergencias o accidentes con víctimas.
- Las intervenciones operativas que originan lesiones a terceros.
- La muerte o lesión traumática en niños.
- El auxilio o rescate a heridos o fallecidos en circunstancias muy violentas.
- Los intentos fallidos en rescates prolongados.

Además, a todo esto, hay que sumar otro miedo que genera estrés en los agentes. Imaginemos una situación en la que un guardia civil tiene que hacer uso del arma de fuego ante la presencia de uno o más delincuentes que amenazan la vida o integridad física suya o de una víctima potencial. El guardia civil sentirá miedo y estrés agudo, no escapa a estas reacciones neurobiológicas, porque está diseñado así, y la posible víctima necesita y espera ser ayudada. A nivel legal, al agente se le exige el *"deber de actuar en cualquier tiempo y lugar",* bajo los principios de *«congruencia, oportunidad y proporcionalidad»*, usando el arma cuando *"exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o la de terceros…, o suponga un grave riesgo para la seguridad ciudadana"* (LO 2/86, art. 5). Esta generalidad e imprecisión en la normativa sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego hace que el guardia civil no pueda medir, en ese momento de gran tensión y de forma fiable, estos parámetros. Esto le puede generar duda y temor a las consecuencias legales posteriores a su actuación, lo que le puede hacer perder unas pocas décimas de segundo que son suficientes para que la víctima o él mismo sufran graves lesiones o puedan llegar incluso a perder la propia vida. Una segunda opción, ante esa situación, es que el cerebro mamífero del agente decida que lo más importante es la supervivencia y tome las riendas de la situación utilizando un exceso en el recurso de la fuerza, desatendiendo los principios básicos de actuación.

En resumen, los guardias civiles disponemos de los mismos programas automáticos de supervivencia, estamos sometidos a estresores específicos propios de la profesión y la normativa es ambigua en el uso de la fuerza y las armas de fuego. Para conjugar eficazmente todas estas variables, en el quehacer profesional, hace falta una buena formación teórico-práctica en la que no pueden faltar las técnicas de autocontrol. El aprendizaje de la capacidad para gestionar el estrés policial se va fraguando lentamente con la formación, el entrenamiento y la experiencia. El lugar y el momento adecuado para que esto se inicie es durante el prolongado periodo académico de formación y las prácticas posteriores que contemplan los programas formativos que guían la actividad de las academias de la Guardia Civil.

1.1. DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN Y ADIESTRAMIENTO

La instrucción operativa policial que se imparte en el Departamento de Instrucción y Adiestramiento de la AOGC se sustenta en tres escalones consolidados de aprendizaje. El primero consiste en una formación teórica y normativa robusta de base; el segundo es el entrenamiento continuo de los procedimientos policiales básicos para su automatización; y el último tiene como objetivo el afrontamiento de situaciones policiales complejas, en las que el alumno debe integrar tanto la teoría como la práctica aprendida previamente. Para esta última fase se diseñan Escenarios Policiales de Instrucción (EPI) con distintas situaciones de entrenamiento graduadas y evaluables.

Los procedimientos de adiestramiento policial se basan en el entrenamiento repetitivo de movimientos, actuaciones y respuestas básicas hasta que son automatizados y surgen en "piloto automático" cuando la situación lo requiere. Posteriormente, los futuros oficiales, entrenan escenarios policiales para su habituación según el modelo de adiestramiento en Inoculación de Estrés (Meichenbaum, 1987). La exposición a estresores, graduados y manejables, es una formación adecuada para entrenar a los alumnos ante futuras situaciones estresantes. Esta formación, a través de explicaciones, imágenes, *role playing*, simulaciones y exposiciones graduadas en vivo, reduce la ansiedad y mejora el rendimiento en profesiones de alto riesgo y nivel de estrés como bomberos, policías, personal militar y cirujanos (Laporta, et al., 2017; Lewis, et al., 2015).

La observación y estudio de estos escenarios, por parte del autor, permitió constatar muchas de las fortalezas procedimentales y algunas dificultades en el aprendizaje de los alumnos. Los problemas más relevantes que tenían cuando se enfrentaban a situaciones de gran estrés policial y que condicionaban el resultado final obtenido en los escenarios de simulación eran:

- Dificultad para integrar teoría y práctica cuando tienen que manejar el estrés propio y/o ajeno para reducir la tensión de la situación, influir en el supuesto delincuente o llegar a acuerdos en situaciones de gran activación.
- La ansiedad anticipatoria ante situaciones policiales complejas compromete todo el entrenamiento previo. Los alumnos no piensan con claridad, se bloquean y cometen errores con procedimientos muy entrenados y repetidos.
- El nivel de tensión en los EPI entorpece una buena lectura de las necesidades e intenciones de las personas implicadas, del entorno y del diseño de un plan de acción.
- Cuando ocurre lo anterior, los alumnos pueden llegar a utilizar un estilo de comunicación que genera más tensión en la situación y dificulta su resolución.

De estas observaciones surgió la necesidad de estudiar técnicas para el control del estrés policial y determinar cuáles ayudan a reducir la activación del agente en situaciones de gran tensión. El objetivo último es que el alumno disponga de herramientas de autocontrol, para alcanzar una resolución más positiva de los escenarios de entrenamiento.

1.2. PROGRAMAS DE ENTRENAMIENTO

Las investigaciones sobre el estrés policial coinciden en señalar que la preparación debe descansar en un sistema integrado de entrenamiento que incluya un análisis de los estresores a introducir, los niveles de estrés a aplicar, la secuencia del entrenamiento, las técnicas, la información sobre el estrés que debe proporcionarse (Driskell & Johnston, 1998, p. 193), el *feedback* instructor-alumnos que refuerce el aprendizaje y la confianza de estos últimos (Wollert, Driskell, & Quail, 2011), y la exposición repetida, gradual y en un entorno seguro, para consolidar nuevas memorias que inhiban la respuesta del miedo (Milad & Quirk, 2012).

La mayoría de las investigaciones, en el ámbito policial y del ejército del pasado siglo, se centraron en programas de inoculación de estrés, basados en el modelo cognitivo-conductual propuesto por Meichenbaum (1987), como método de entrenamiento. De ahí nació el programa que cuenta con una gran implantación entre los cuerpos policiales en Estados Unidos, el denominado SET *"Stress Exposure Training"* (Driskell & Johnston, 1998, p.194). Es un sistema adaptado al ámbito militar y policial, cuyo objetivo es reducir los efectos negativos del estrés mediante la exposición progresiva de los agentes a situaciones simuladas semejantes a las del servicio diario.

Este método de entrenamiento, al igual que los programas de inoculación, se estructura en tres fases formativas:

1. Informar sobre el fenómeno del estrés, para que el agente pueda anticiparse a la situación a nivel individual (gestión de la activación del organismo) y a nivel ambiental (control de estresores y evolución de acontecimientos).

2. Aprendizaje de habilidades y técnicas para contrarrestar los efectos negativos del estrés y mejorar el rendimiento del agente. Driskell y Johnston (1998) insisten en no incluir en esta fase la variable estrés, enfocando el entrenamiento en la adquisición y consolidación de las diferentes técnicas (p.194).

3. Aplicación y puesta en práctica de lo aprendido en escenarios simulados, para transferir los conocimientos anteriores a un ambiente operativo lo más real posible, de forma progresiva y controlada, para garantizar la asimilación del aprendizaje.

Un modelo más actualizado es el que se lleva a cabo en la sede del Comando de Operaciones Especiales de la Armada de EE. UU. (San Diego-California). Trabajan en un conjunto de técnicas de control del miedo-pánico que permitan aumentar el porcentaje de militares que terminan el entrenamiento con éxito (Geographic, 2010). Antes de elaborar este programa, finalizaban el curso de formación aproximadamente un 25% de los aspirantes, con este método han conseguido aumentar hasta un 1/3 los militares que terminan el entrenamiento. El método consiste en combinar y entrenar cuatro técnicas a la vez, ninguna de ellas por s**í** misma puede sujetar la fuerte respuesta de miedo que genera la amígdala durante los entrenamientos. Las técnicas son:

1. Fijación de objetivos: centrar el pensamiento en los objetivos policiales o militares de una intervención permite al agente/soldado que sean los lóbulos prefrontales del cerebro los que controlen la situación, tomen decisiones y las ejecuten, ayudando a evitar que la amígdala y la respuesta automática de estrés tomen el control. Centrar el pensamiento en metas cortas y optimistas ayuda a afrontar el incidente crítico.

2. Ensayo mental: visualizar los pasos de la intervención y sus posibles consecuencias en la imaginación permite planificar la actuación en la mente antes de llevarla a cabo. Imaginar cómo realizar una tarea ayuda a mantener el control de los lóbulos prefrontales y sujeta la tendencia impulsiva a responder de forma prematura sin considerar la información disponible y evaluar las alternativas.

3. Autoinstrucciones: el diálogo interno del agente es continuo, el discurso negativo puede activar la emoción del miedo, hay que reemplazar los pensamientos y palabras negativas por otras positivas, dándose instrucciones acerca de qué hacer y qué actitud tomar en cada momento, en función de los objetivos. Esto ayuda a mantener el foco de atención en la intervención, orientar la conducta y evitar que los pensamientos negativos y limitantes (por ejemplo: *«esto no va a salir bien»*) anticipen ansiedad, se hagan dueños de su mente y le incapaciten para actuar. Además, las autoinstrucciones ayudan a seguir los protocolos de intervención.

4. Control de la activación: la respiración lenta y consciente combate algunos efectos del pánico. Las expiraciones largas imitan el proceso de relajación y es una estrategia de concentración. Mantener el foco de atención sobre la respiración, ayuda a reducir la activación de la rama simpática del SNA provocada por la respuesta de miedo.

Otro concepto vinculado a los programas de entrenamiento es el de personalidad resistente (*hardness*), que ha evolucionado hacia el de resiliencia o la capacidad para afrontar las adversidades de la vida, superarlas y ser transformado positivamente por ellas (Cyrulnik, 2001). Las características que presentan las personas resilientes según este autor son:

- Gran sentido del compromiso.
- Fuerte sensación de influencia sobre los acontecimientos.
- Están abiertas a los cambios en la vida.
- Motivación por los retos.
- Interpretación de las experiencias estresantes como una parte más de la existencia.

En las últimas décadas, distintos ejércitos están trabajando en programas de resiliencia para sus soldados. La *RAND Corporation*[1] detectó, en una revisión sistemática, 77 programas de resiliencia desarrollados en entornos civiles y de defensa de distintos países: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia e Israel (Meredith, et al., 2011).

Uno de los programas más estudiados es el «*Comprehensive Soldier Fitness»* (CSF) del ejército de los Estados Unidos. Este fue impulsado por el general jefe del Ejército George W. Casey, quien declaró que *"necesitamos elevar el nivel de entrenamiento mental al mismo nivel de atención que le prestamos al entrenamiento físico, ya que estamos lidiando con las realidades de la guerra. Se puede desarrollar la capacidad de resiliencia en la aptitud mental de la misma manera que se puede desarrollar la capacidad de resiliencia con flexiones de brazos"* (Casey, citado en Juanes-Cuartero, 2012, p. 8).

1 RAND Corporation es una think tang americana creada en 1948 por Douglas Aircraft Company para apoyar la investigación y el análisis en las Fuerzas Armadas de Estados Unidos.

Fletcher y Sarkar (2012) concluyen que la resiliencia y el optimismo influyen en las estrategias de afrontamiento que determinan cómo manejamos los propios recursos para hacer frente a situaciones estresantes. El optimismo es un factor protector en la persona resiliente (Lee, Brown, Mitchell, & Schiraldi, 2008). La resiliencia, el optimismo y las estrategias de afrontamiento predicen la capacidad de recuperación ante el estrés (Aranzana et al., 2016, p. 10). El equipo de Bates (2010) concluye que el entrenamiento psicológico en la milicia integra y potencia las capacidades mentales, emocionales y comportamentales que optimizan el desempeño y fortalecen la resiliencia de los soldados.

Así pues, el constructo de resiliencia parece ser útil como modelo positivo de entrenamiento para prevenir, fortalecer, generar competencias y satisfacción en el individuo ante incidentes vitales de gran impacto, además, como cualquier otra competencia se puede enseñar y aprender, la resiliencia igual que la capacidad física es entrenable.

2. OBJETIVOS

Esta línea de investigación, llevada a cabo en la AOGC, se plantea tres objetivos principales: 1) conocer si los alumnos consideran necesaria una formación específica para el control del estrés policial; 2) identificar qué técnicas de control de la activación son las más adecuadas para implementarlas en los programas de entrenamiento; y 3) en relación al tema de estudio, determinar si existen diferencias en las necesidades de los alumnos en función de la edad y la experiencia.

3. MÉTODO

3.1. PARTICIPANTES

En la AOGC cursan sus estudios, para alcanzar el empleo de teniente, dos grupos de alumnos: Acceso Directo (AD) y Promoción Interna (PI).

AD: procedentes de la Academia General Militar de Zaragoza, con el 3º y 4º curso terminan el Grado en Ingeniería de la Seguridad, con el 5º curso adquieren el postgrado: Máster en Seguridad. Su edad media es de 21.66 años (entre 20 y 26), la desviación típica es 1.24, de media un 10% son mujeres. Aunque realizan anualmente prácticas en unidades de la Guardia Civil no tienen experiencia profesional.

PI: realizan dos cursos académicos y obtienen el Grado en Gestión de la Seguridad Pública. Acceden mediante concurso-oposición desde la Escala de Suboficiales. Su edad media es de 39,14 años (entre 30 y 50), la desviación típica es 4.45, de media un 2% son mujeres. Tienen entre 9 y 25 años de experiencia profesional en la Guardia Civil y han tenido mando de unidades o equipos.

Cabe mencionar que los alumnos entrenan en las asignaturas de Instrucción y Adiestramiento distintos roles de mando, prácticas y escenarios policiales con un nivel progresivo de dificultad, en función del curso académico que realizan.

3.2. INTERVENCIÓN

En primer lugar, se solicitó la voluntariedad de los alumnos de dos promociones completas para formar parte de esta investigación. Al dar su consentimiento informado la mayor parte de los alumnos de ambas promociones, se seleccionaron dos grupos al azar:

2º de PI: N=27, H=26 y M=1.

5º de AD: N=35, H=28 y M=7.

Se diseñó un Programa de Entrenamiento en Técnicas de Autocontrol (PETA) compuesto por 14 sesiones de 50 minutos de duración y otras tantas técnicas de utilidad para el control del estrés y la activación que pueden generar los incidentes críticos policiales. Se impartieron dos sesiones cada día, en horario de tarde y dos tardes por semana, la duración total del entrenamiento fue de un mes. Se formó a ambos grupos con el mismo programa, por separado y en paralelo, en días alternos (ejemplo: lunes y miércoles PI y martes y jueves AD).

A pesar de impartirse el PETA en horario de tarde de 15.30 a 17.30 horas, fue complejo encajarlo con otras actividades académicas sobrevenidas y prioritarias para no mermar la asistencia, no obstante, esta fue muy superior a la esperada. La Tabla 1 muestra el número de alumnos por curso y la asistencia a las sesiones.

2º PI	**5º AD**
Grupo de 28 alumnos, abandona 1	Grupo de 37 alumnos, abandonan 2
13 asistieron a las 14 sesiones, 12 recibieron 12 sesiones y 2 alumnos asistieron a 10.	16 alumnos asistieron a las 14 sesiones, 12 recibieron 12 sesiones y 7 asistieron a 10

Tabla 1. Asistencia presencial al PETA.

Se facilitó a los alumnos un Autorregistro semanal diseñado para que anotaran y valoraran las técnicas practicadas y las Tareas para Casa (prácticas recomendadas), el día, hora, tiempo de práctica, dificultades, nivel de eficacia percibida con la técnica y otras observaciones. La pauta semanal de trabajo para casa permite al alumno consolidar lo aprendido en cada sesión, practicando y generalizando el uso de las técnicas en distintos momento y lugares.

La estructura del PETA, y cada una de sus sesiones, sigue el siguiente esquema:

1. Conceptualización teórica: comprensión de la naturaleza del estrés y sus efectos, activación y desactivación fisiológica, cognitiva, conductual y emocional.
2. Adquisición de habilidades generales: inteligencia emocional, comunicación orientada a las intervenciones policiales, distintas técnicas de autocontrol (se trabajaron un total de 14 técnicas). En cada sesión se entregaba a cada alumno un pequeño resumen escrito de la teoría explicada y las técnicas practicadas.
3. Ensayo y consolidación: desde la primera sesión se trabajó la exposición graduada y progresiva a incidentes críticos mediante prácticas, *role playing* de entrenamiento, dinámicas, discusiones y refuerzo.

4. Tareas para casa diarias: orientadas a consolidar la práctica de las técnicas y su generalización a distintos entornos y momentos.

Al finalizar el PETA, los alumnos evaluaron todos los contenidos del programa mediante un cuestionario anónimo con los siguientes contenidos: las 13 ideas fuerza principales del taller, las 14 técnicas de autocontrol practicadas, la eficacia percibida de cada técnica y el trabajo personal realizado por el alumno. Por último, contestaron a dos preguntas abiertas para aportar las áreas de mejora del programa.

4. RESULTADOS

En función del grupo (AD-PI), se diferencian dos tipos de datos obtenidos: por un lado, los que resultan de los Autorregistros semanales, en los que se valoran las técnicas según se van aprendiendo y practicando; y, por otro lado, los datos de la Evaluación Final, en la que los alumnos pueden valorar todo el programa con una mayor percepción de conjunto.

4.1. AUTORREGISTROS SEMANALES

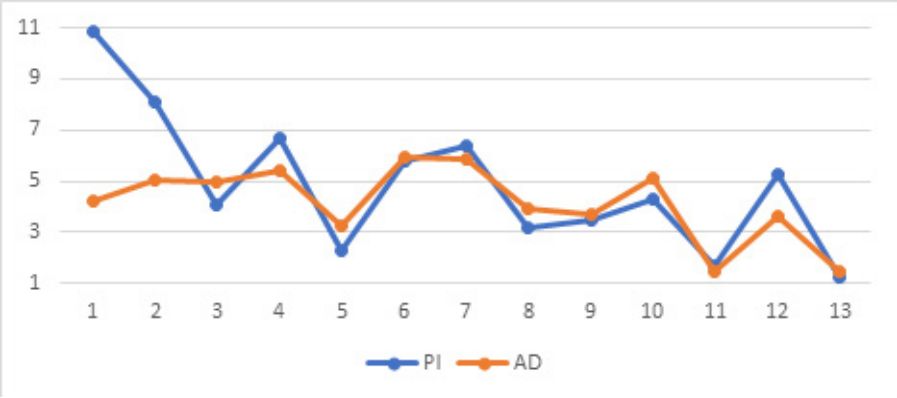
Los alumnos anotaban en un autorregistro la práctica a entrenar según las tareas para casa, el tiempo que dedicaban y la eficacia percibida en la reducción de la activación. La Tabla 2 muestra los datos medios de cada curso respecto de las técnicas entrenadas. Una de ellas, la Desactivación con Clave, se condicionó o vinculó con las técnicas de la 1 a la 7, por lo que no tiene valoración independiente. Para medir la eficacia percibida se utilizó una escala de 1 a 5 con la siguiente gradación: 1 baja, 2 media baja, 3 media, 4 media alta y 5 alta.

	TÉCNICA	PROMOCIÓN INTERNA			ACCESO DIRECTO		
		Prácticas /alumno	Tiempo medio	Eficacia percibida	Prácticas /alumno	Tiempo medio	Eficacia percibida
1	Respiración abdominal	10,89	2,95	3,29	4,20	3,38	3,30
2	Contar respiraciones	8,11	3,65	3,23	5,03	3,84	3,38
3	Respiración de combate	4,07	2,56	3,01	4,94	2,87	3,13
4	Control de activación física	6,70	11,49	4,14	5,43	9,28	3,34
5	Control de activación diferencial	2,26	3,27	3,08	3,23	3,24	3,07
6	Autochequeo y línea base	5,81	2,61	3,34	5,97	2,72	3,00
7	Control de activación mental	6,37	10,73	3,69	5,83	7,00	3,50
8	Fijar objetivos	3,15	2,95	2,90	3,89	8,68	3,04
9	Ensayo mental	3,44	3,15	3,09	3,71	3,19	3,11
10	Detención del pensamiento	4,26	2,97	2,99	5,14	3,12	3,08
11	Autoinstrucciones	1,71	4,81	3,50	1,43	3,86	3,54
12	Meditación	5,26	6,13	3,68	3,60	5,88	4,02
13	Mindfulness	1,26	5,18	3,07	1,43	4,19	4,31

Tabla 2. Puntuaciones medias obtenidas con el Autorregistro de cada técnica por grupo.

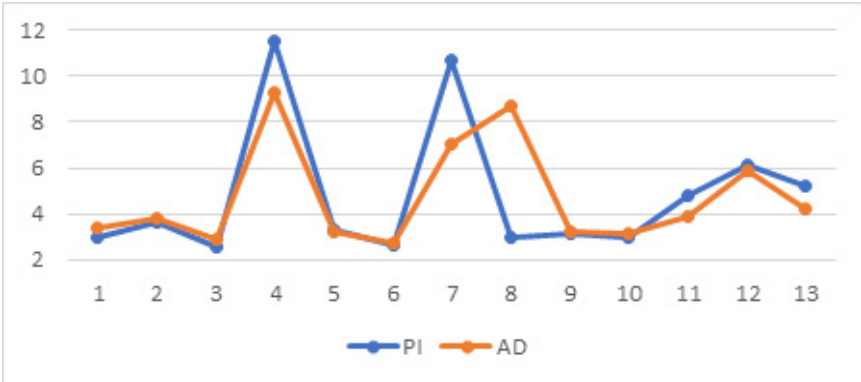
Se llevó a cabo una comparación de medias[2] mediante la prueba T para muestras independientes (significación bilateral <0.05), partiendo de la igualdad de la varianza mediante la prueba de Levene (significación <0.05), a un nivel de confianza del 99%. Con cada figura se comentan las diferencias estadísticamente significativas halladas entre cursos (en adelante diferencias significativas).

La Gráfica 1 muestra, en el eje de ordenadas, el número medio de prácticas que ha realizado cada curso; mientras que el eje de abscisas aporta cada una de las técnicas cuyo número se corresponde con la numeración de la Tabla 2. Hay diferencias significativas entre cursos en las siguientes técnicas: 1. Respiración abdominal, 5. Control de activación diferencial y 10. Detención del pensamiento (ver Tabla 2). El resto de las técnicas se practicaron con igual intensidad en ambos grupos.



Gráfica 1: media del número de prácticas por cada técnica y curso.

En la Gráfica 2 se puede observar, en el eje de ordenadas, el tiempo medio en minutos dedicado a cada técnica (eje de abscisas) por curso. Los datos indican una tendencia en AD a dedicar menos tiempo a la técnica 4. Control de activación física y 7. Mental, mientras que utiliza más tiempo para la 8. Fijar objetivos, en comparación con PI. A nivel estadístico y con idénticos criterios que en el caso anterior, se obtienen diferencias significativas en la técnica 8. Fijar objetivos.

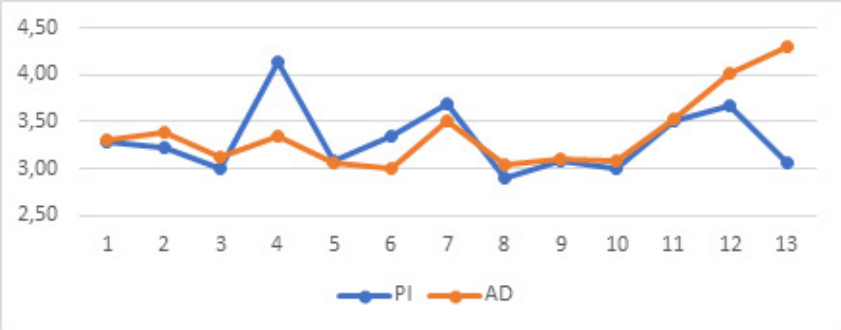


Gráfica 2: tiempo medio de las prácticas de cada técnica por curso.

En la Gráfica 3 se muestra, en el eje de ordenadas, la eficacia percibida de cada técnica en ambos cursos (puntuación de 1 a 5). Las valoraciones se encuentran

2 Utilizando el paquete estadístico SPSS 15.0 para Windows.

entre el 2.90 puntos de la técnica 8. Fijar objetivos y 4.14 puntos de la 4. Control de activación física, técnica percibida como más eficaz para reducir la activación por parte de PI. Ambos cursos coinciden en señalar la 7. Control de activación mental y la 12. Meditación como dos de las tres técnicas más eficaces, mientras que 8. Fijar objetivos la perciben ambos como de las menos eficaces. Únicamente aparecen diferencias significativas en 13. Mindfulness, debido a que en AD solo lo practicaron con constancia 7 alumnos cuya alta valoración parece indicar que ya conocían y utilizaban dicha técnica.



Gráfica 3: eficacia media percibida de cada técnica por curso.

En cuanto a la variable sexo, aparecen diferencias significativas en el tiempo medio dedicado a la técnica 8. Fijación de objetivos y 12. Meditación. En ambos casos el tiempo medio dedicado es superior en las mujeres que en los hombres.

4.2. EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

Los alumnos valoraron el PETA, con una escala en decatipos, a través de las siguientes cuatro cuestiones:

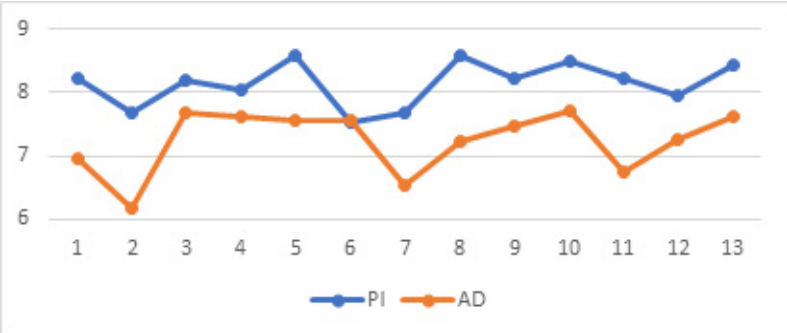
1. Ideas fuerza: los contenidos de las 13 ideas fuerza impartidas, a lo largo de todas las sesiones, se recogen en la Tabla 3. Hay diferencias significativas entre los dos cursos en la valoración de los epígrafes 2, 7, 8, 11 y 12; siendo las medias más altas y las desviaciones típicas más estrechas en PI respecto de AD.

1	Información sobre el fenómeno del estrés, miedo, ira, ansiedad, etc.
2	Análisis de estresores y miedos policiales.
3	Trabajo con el enfoque de la atención.
4	Tomar referencia del nivel de activación propio.
5	Chequear la activación y reducir, mantenerse cerca de la línea base.
6	Trabajar la imaginación como base de algunas técnicas.
7	Observar el propio pensamiento con distancia.
8	Potenciar la percepción de control sobre uno mismo y la situación.
9	Obtener información, comprender la situación y a la persona.
10	Mejorar la actitud y comunicación en situaciones policiales.
11	Trabajar las cuatro técnicas de control del miedo.
12	Entrenamiento graduado y progresivo.
13	Entrenamiento continuado de estas técnicas, tareas para casa.

Tabla 3. Ideas fuerza del PETA.

El estudio correlacional[3] muestra relaciones muy altas entre las ideas fuerza 1 y 2 (0.732); ideas 4 y 5 (0.629), ideas 10 y 12 (0.647), y la idea 11 con 1, 2, 5 y 9 (todas >0.6).

La Gráfica 4 muestra, en el eje de ordenadas, la valoración media de cada idea fuerza (eje de abscisas, ver la Tabla 3) en ambos cursos. Cabe destacar que todas tienen un valor superior a seis sobre diez. PI le da más importancia a la formación recibida a través de estas ideas fuerza que AD. Es probable que estas diferencias se deban a la mayor edad y experiencia profesional de PI.



Gráfica 4: media de las ideas fuerza por curso.

Valoración de las técnicas: los alumnos puntúan las 14 técnicas practicadas a través de tres cuestiones principales independientemente: la formación recibida, la eficacia percibida y el trabajo personal realizado. La Tabla 4 muestra las 14 técnicas impartidas en el PETA, obsérvese que en este caso se incluye la valoración de la técnica 4. Desactivación con clave.

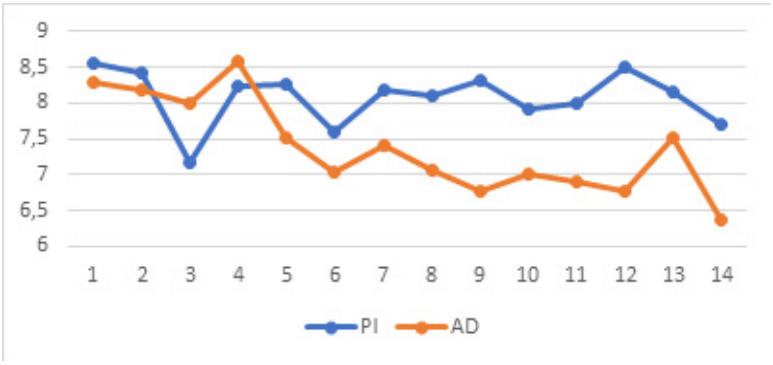
1	Respiración abdominal
2	Contar respiraciones
3	Respiración de combate
4	Desactivación condicionada con clave
5	Control de Activación física
6	Control de Activación diferencial
7	Chequear la activación y reducir
8	Control de Activación mental
9	Fijar objetivos
10	Ensayo mental en imaginación
11	Detención de pensamientos negativos
12	Autoinstrucciones
13	Meditación
14	Mindfulness

Tabla 4. Técnicas impartidas.

2. Formación recibida: la Gráfica 5 muestra, en el eje de ordenadas, la valoración media de la formación recibida y, en el eje de abscisas, las 14 técnicas. Los resultados estadístico muestran diferencias significativas entre cursos en las técnicas: 9. Fijar Objetivos, 11. Detención del pensamiento y 12. Autoinstrucciones, todas ellas más

3 Mediante el Coeficiente de Correlación de Pearson, significación bilateral p ≤0.01, para todas las correlaciones aportadas en el estudio.

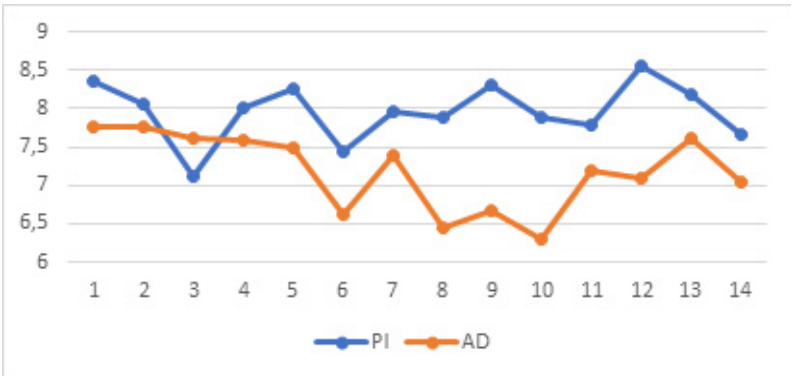
valoradas por PI. Por otra parte, AD valora mejor las cuatro primeras técnicas más relacionadas con una desactivación física más inmediata.



Gráfica 5: importancia media de la formación recibida por técnica y curso.

El estudio correlacional muestra relaciones positivas muy altas entre: técnicas 1 y 2 (0.780); la 5 con la 6, 9, 10, 11 y 12 (>0.661); la 6 con la 7 y la 9 (>0.600); y la 8 con la 9 y la 10 (>0.657). Estos resultados invitan a realizar un análisis factorial[4] que aporta una solución de cuatro factores para explicar el 76.66 % de la varianza. El primero está compuesto por las técnicas de la 5 a la 12, se trata de un factor con un fuerte componente de autocontrol físico y cognitivo. El segundo factor contiene las técnicas de la 1 a la 4, parece agrupar técnicas de desactivación rápida del estrés. El tercero y cuarto lo componen las técnicas 13 y 14 como elementos potentes e independientes: Meditación (dirigir la atención hacia dentro y liberar la mente de contenidos) y Mindfulness (tomar conciencia de lo que ocurre aquí y ahora).

3. Valoración de la eficacia percibida: la Gráfica 6 muestra, en el eje de ordenadas, la eficacia general media percibida de las técnicas por cada curso, una vez terminado el PETA por lo que, en este caso, el alumno aporta una mayor visión de conjunto con esta valoración que con los autorregistros.



Gráfica 6: eficacia media percibida de las técnicas por curso.

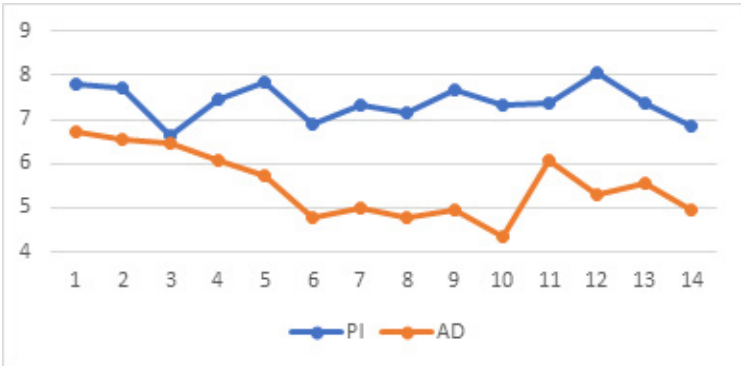
En general, PI muestra una mayor valoración de la eficacia percibida respecto de AD. Todas las puntuaciones medias son superiores en PI, excepto la técnica 3. Respiración de combate. Para PI las cuatro técnicas más eficaces (puntuaciones superiores a 8.25 sobre 10) son: 1. Respiración abdominal, 5. Control de la activación física, 9. Fijar objetivos y 12. Autoinstrucciones. AD considera más eficaces

4 Técnica estadística de reducción de datos para explicar las correlaciones de múltiples variables a un número menor de factores.

(puntuaciones superiores a 7.5) las cuatro primeras técnicas, más útiles para una desactivación rápida, y la 13. Meditación.

Aparecen diferencias significativas entre ambos cursos que pueden estar indicando distintas necesidades, intereses o prioridades en función de la edad y experiencia, en las técnicas 8, 9, 10 y 12 (ver Tabla 4). Prácticamente todas las correlaciones son superiores a 0.400, además los datos indican que algunas técnicas tienen mucho en común por su alta correlación: 8 y 10 (0.833), 9 y 12 (0.857) y 13 y 14 (0.776).

4. Trabajo realizado por los alumnos: la Gráfica 7 informa acerca de lo que los alumnos piensan que trabajaron en las tareas para casa. Esta valoración puede estar mediada por la importancia percibida de la actividad para su vida profesional, el tiempo disponible (aunque las técnicas se pueden practicar en menos de 10 minutos), la actitud ante las tareas para casa, etc. PI refiere haber trabajado más que AD, lo que coincide con el número total de prácticas realizadas y el tiempo dedicado informado a través de los autorregistros semanales. PI realizó una media de 62 prácticas por alumno con un tiempo medio de 308 minutos; por su parte, AD llevó a cabo 51 prácticas de media por alumno en 244 minutos. Hay diferencias significativas en el tiempo dedicado en todas las técnicas entre ambos cursos, excepto en la 3. Respiración de combate. El análisis correlacional vuelve a agrupar las técnicas como hasta ahora de manera consistente.



Gráfica 7: percepción media de trabajo realizado por cada técnica y curso.

Una vez impartido el PETA, ambos grupos fueron sometidos a un EPI y evaluados, no encontrándose diferencias significativas en el ritmo cardiaco medido en pulsaciones por minutos, la tensión arterial, el rendimiento (nota de dos profesores) ni en la prueba de memoria post intervención. Por otra parte, y solo como adelanto de los resultados de los estudios que se están realizando, sí aparecen diferencias estadísticamente significativas entre los grupos que recibieron el PETA y los grupos de control, en las variables de rendimiento y memoria.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El presente estudio constituye una aproximación a la incorporación de las técnicas de autocontrol en los programas de entrenamiento práctico de los Departamentos de Instrucción y Adiestramiento de las distintas academias de la Guardia Civil.

En relación con el primer objetivo del estudio, cabe subrayar que el programa tuvo una acogida e interés por parte de los dos grupos muy superior a lo esperado, a pesar

de que los alumnos fueron informados de que el PETA sería impartido en horario de tarde y habría tareas para casa (con el sobreesfuerzo que suponía). El número de voluntarios permitió seleccionar los dos grupos que recibirían el programa de entrenamiento al azar y disponer de grupos de control para llevar a cabo otras líneas de investigación. Dado el compromiso e implicación de ambos cursos en este estudio, se puede concluir que los alumnos consideran necesaria una formación específica para el control de la propia activación cuando tienen que intervenir en incidentes críticos policiales.

En cuanto al segundo objetivo, para tener una visión más global de los datos, se trasformaron estos en decatipos y se agruparon según su procedencia como sigue:

1. Las notas medias agrupadas de los Autorregistros (número de prácticas, tiempo empleado y eficacia percibida) indican que ambos cursos coinciden en señalar dos técnicas como las más valoradas con diferencia del resto: Control de la activación física y Control de la activación mental.

2. Las notas medias agrupadas de la Valoración Final (de la formación, la eficacia percibida y el trabajo realizado) señalan cinco técnicas como las más importantes para ambos cursos: Autoinstrucciones, Respiración abdominal, Control de la activación física, Fijar objetivos y Contar respiraciones.

Los resultados muestran coincidencia con tres de las cuatro técnicas de control de la activación de la Armada Americana (Geographic, 2010): Fijar objetivos, Autoinstrucciones y Control de la activación. La cuarta técnica (Ensayo mental) es importante para AD y no lo es tanto para PI, quizá porque ya está incorporada en el acervo de habilidades profesionales y les resulte más sencillo practicarla.

En cuanto al tercer objetivo planteado, los datos aportan diferencias estadísticamente significativas inter-grupos (AD y PI) en:

- La Valoración del Trabajo Realizado, PI considera que hizo un gran esfuerzo en las “Tareas para Casa” en casi todas las técnicas respecto de AD. Sin embargo, los datos recogidos en los autorregistros (número de prácticas y tiempo dedicado a cada técnica) confirman diferencias significativas únicamente en Respiración abdominal a favor de PI, mientras que AD trabajó más Fijar objetivos y Detención del pensamiento.

- En las Ideas Fuerza, aparecen diferencias significativas en las siguientes: análisis de estresores y miedos policiales, observar el pensamiento con distancia, potenciar el control de uno mismo y la situación, trabajar las cuatro técnicas de control del miedo y el entrenamiento graduado y progresivo.

- En cuanto a la Valoración de las Técnicas, son superiores en PI: Fijar objetivos, Detención del pensamiento y Autoinstrucciones.

- Por último, la Valoración de la Eficacia Percibida muestra diferencias significativas a favor de PI en Control de la actividad mental, Fijar objetivos, Ensayo mental y Autoinstrucciones.

Según se desprende de los resultados, la edad-experiencia de los alumnos deben tenerse en cuenta en la integración de estas técnicas en los programas de Instrucción y Adiestramiento, para llevar a cabo una formación graduada, progresiva y adaptada a esta variable.

En conclusión, este estudio ha permitido explorar las necesidades formativas de las técnicas de control de la activación ante incidentes críticos policiales en las academias; ha identificado las más útiles y adecuadas para afrontar las tareas propias de la Guardia Civil; y, por último, es una primera aproximación para graduar la progresión de la formación en función de la variable edad-experiencia. Las diferencias halladas en función de estas variables serán de gran valor para diseñar los entrenamientos y escenarios de forma más adaptada a las características de los alumnos en las distintas academias de la Guardia Civil.

Finalmente, los resultados obtenidos permiten concluir que el PETA es una buena herramienta de partida para diseñar una formación práctica orientada a reducir la activación y los efectos que generan en los agentes las situaciones de riesgo, lo que redundará en una mejor actuación y resolución más eficaz de los escenarios policiales de instrucción y las intervenciones de la vida real. Asimismo, el PETA se puede tomar como base para futuras investigaciones en este área de estudio. Cabe mencionar que el número de sesiones recibidas (10, 12 o 14 asistencias) no muestra diferencias estadísticamente significativas en el rendimiento de los grupos en el EPI, aunque las puntuaciones medias fueron superiores en los grupos que recibieron al menos 12 sesiones.

Por último, durante el estudio se observaron algunas limitaciones como la impartición del PETA en horario de tarde. Después de comer, y a costa de disminuir el horario de descanso de los alumnos, no parece ser lo más recomendable para impartir esta formación práctica; además, algunos alumnos tuvieron dificultades para asistir al entrenamiento por coincidir con actividades académicas sobrevenidas. Por otra parte, para cumplir los objetivos del estudio, se incluyeron un amplio abanico de técnicas en detrimento de una mayor profundización y entrenamiento de cada una de ellas. Otra limitación observada es el gran número de alumnos por grupo para impartir una formación eminentemente práctica. Es recomendable también revisar los autorregistros y las tareas para casa, dado que tuvieron peor acogida en una minoría significativa de AD. Para finalizar, el reducido número de mujeres de las muestras no ha permitido valorar si existen diferencias significativas en las variables estudiadas.

REFERENCIAS

Adolphs, R. (2009). El cerebro social: bases neuronales del conocimiento social. *Revisión anual de Psicología, 60*, 693-716.

Aranzana, J., Salgero, A., Moliner, O., Zublaur, M., De la Vega, R., Ruiz, R., & Márquez, S. (2016). Influencia del Perfil Resiliente, Optimismo Disposicional, Estategias de Afrontamiento y Carga de Entrenamiento en los Niveles de Estrés-Recuperación en Nadadores. *Kronos 15*(1), 1-12.

Arrieta, L., & Chaverri, P. (2019). Componentes del Autocontrol. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala 22 (2).*, 1005-1023.

Bates, M. J., Bowles, S., Hammermeister, J., Stokes, C., Pinder, E., Moore, M., . . . Burbelo, G. (2010). “Psychological Fitness”. *Military Medicine nº 175*(8).

Berntson, G., Boysen, S., & Cacioppo, J. (1992). Cardiac orienting and defensive responses: potential origins in autonomic space. En B.A. Campbell, H. Hayne y R. Richardson (Eds). *Attention and information processing in infants and adults.*, 163-200.

Casey, G. (2011). Comprehensive Soldier Fitness: A vision for psychological resilience in the U.S. Army. *American Psychologist 66*(1), 1-3.

Cautela, J. (1983). *Condicionamiento encubierto.* Bilbao: Desclee.

Choliz, M. (2005). *Psicología de la emoción: el proceso emocional.* Recuperado el 4 de agosto de 2019, de https://www.uv.es/=choliz

Crespo, M. (1996). Componentes fisiológicos de las respuestas de orientación y defensa. *Psicología general y aplicada 50*(3), 325-344.

Cyrulnik, B. (2001). *La maravilla del dolor: el sentido de la resiliencia.* Barcelona: Granica S.A.

Driskell, J. E., & Johnston, J. (1998). Stress Exposure Training. *Making decisions under stress: implications for individual and team training.*, 191-217.

Fletcher, D., & Sarkar, M. (2012). A grounded theory of psychological resilience in Olympic champions. *Psychology of Sport and Exercice, 13*, 669-678.

Ford, M., Cerasoli, C., Higgins, J., & Decesare, A. (2011). Relationships between psychological, physical and behavioural health and work performance: a review and meta-analysis. *Work and stress.*, 185-204.

García Alonso, D. (2011). La reacción del policía ante el peligro y los enfrentamientos armados. *Asociación Profesional de Policías*.

Geographic, N. (02 de 01 de 2010). *Youtube.* (Navegan2, Ed.) Recuperado el 15 de enero de 2019, de https://www.youtube.com/watch?v=2c4jTCI7IXo

Hickman, M., Fricas, J., Strom, K., & Pope, W. (2011). Mapping Police Stress. *Police Quarterly, 14*(3), 227-250.

Hill, D., Hanton, S., Matthews, N., & Fleming, S. (2010). Choking in sport: a review. *International Review of Sport and Exercise Psychology, 3.*, 24-39.

Hombrados, M. (1997). *Estrés y salud.* Valencia: Promolibro.

Juanes-Cuartero, A. (2012). Comprenhensive Fitness soldier: en busca del soldado resiliente. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. 42*, 1-17.

Lang, P. (1968). Fear reduction and fear behavior: problems in treatring a construc. *In Research in psychotherapy conference 3rd, may-jun, 1966.* Chicago: American Psychological Association.

Laporta, A., Mckee, J., Hoang, T., Hosrt, A., McBeth, P., & Gillman, L. (2017). Inoculación de estrés: preparación fuera de la caja en reanimación quirúrgica y la reanimación. *Informes de trauma actual. 3.*, 135-143.

Lazarus, R. (1993). Coping theory and research: Past, present, and future. *Psychosomatic Medicine, 55(3)*, 234-247.

Lazarus, R., & Folkman, S. (1986). *Estrés y procesos cognitivos.* Barcelona: Martínez Roca.

Lazarus, R., & Folkman, S. (1991). The concept of coping. En A. M. Lazarus, *Stress and coping: an anthology* (págs. 189-206). New York: Columbia University Press.

Lee, H., Brown, S., Mitchell, M., & Schiraldi, G. (2008). Correlates of resilience in the face of adversity for Korean women immigrating to the US. *Journal of Inmigrant and Minority Health, 10*, 415-422.

Lewis, G., Hourani, L., Tueller, S., Kizakevich, P., Bryant, S., & Weimer, B. (2015). Entrenamiento de relajación asistida por la variabilidad de la frecuencia cardiaca: Inoculación de estrés antes del despliegue militar. *Psicofisiología*, 1167-1174.

Lieberman, M. (2007). Neurociencia Cognitiva social: una revisión de los procesos básicos. *Revisión anual de Psicología, 58*, 259-289.

Logue, A. (1995). Self-Control: Waiting Until Tomorrow For What You Want Today. *Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall*.

Márquez, R., García, L., & Velázquez, A. (2009). Ranquin de estresores en la Policía Local de Canarias. *Anuario de Psicología Jurídica,18*, 73-79.

Martínez, R., & Puelles, C. (2010). Exigencia emocional de trabajo en las unidades de intervención policial. *Psicopatología Clínica Legal y Forense, Vol. 10*, 91-128.

McNaughton, N., & Corr, P. (2004). A two-dimensional neuropsychology of defense: Fear/anxiety and defensive distance. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews, 28*, 285-305.

Meichenbaum, D. (1987). *Manual de inoculación de estrés.* España: Martínez Roca.

Meredith, L., Sherbourne, C., Gaillot, S., Hansell, L., Ritschard, H., Parker, A., & Wrenn, G. (2011). *Promoting psychological resilience in the U.S. military.* Santa Monica: RAND Corporation.

Milad, M., & Quirk, G. (2012). Temen la extinción como un modelo de neurociencia traslacional: diez años de progreso. *Revisión anual de psicología. 63*, 129-151.

Miller, L. (2006). *Practical Police Psychology: Stress Management and Crisis Intervention for Law Enforcement.* Springfield: Charles C. Thomas Publisher.

Mitchell, J., & Everly, G. (1996). *Critical incident stress debriefing: An operations manual for the prevention of traumatic stress among emergency services and disaster workers.* Ellicott City: Chevron.

Morales-Manrique, C., & Valderrama-Zurian, J. (2012). Calidad de vida en policías: avances y propuestas. *Papeles del Psicólogo, 33*(1), 60-67.

Piqueras, J., Ramos, V., Martínez, A., & Oblitas, L. (2009). Emociones negativas y su impacto en la salud mental y física. *Suma Psicológica, 6*(2), 85-112.

Regehr, C., Leblanc, V., Jelley, B., & Barath, I. (2008). Acute stress and performance in police recruits. *Stress and Health, 24*, 215-226.

Sandin, B. (1995). *El estrés. En A. Belloch, B. Sandín y F. Ramos (Eds) Manual de Psicopatología (pp. 3-52).* Madrid: Pirámide.

Sandín, B. (2009). *El Estrés. En A. Belloch, B. Sandín y F. Ramos (Eds). Manual de Psicopatología.* (Vol. 2). Madrid: Mc Graw Hill.

Tabibnia, G., & Radecki, D. (2018). Entrenamiento de resiliencia que puede cambiar el cerebro. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research, 70*(1), 59-88.

Ulrich-Lai, M., & Herman, J. (2009). Regulación neural de respuesta de estrés autonómica y endocrina. *Nature Reviews Neuroscience, 10*, 397-409.

Vila, J., Guerra, P., Muñoz, M., Perakakis, P., Delgado, L., Figueroa, M., & Mohamed, S. (2009). La dinámica del miedo: la cascada defensiva. *Escritos de Psicología (internet), 3*(1), 37-42.

Wilkins, D., & Leanne, M. (2004). Police stress, state-trait anxiety and stressors among U.S. Marshals. *Journal of Criminal Justice, 32*, 631-641.

Wollert, T., Driskell, J., & Quail, J. (2011). *Stress exposure training guidelines: instructor guide to reality-based training.* Recuperado el 9 de marzo de 2019, de http://www.virtualtacticalacademy.com/files/stress_exposure_training_manual_9-26B.pdf

Wu, C. (2009). Role conflitc, emotional exhaustion and health problems: a study of police officers in Taiwan. *Stress and health, 25*, 259-265.

Fecha de recepción: 21/04/2020. Fecha de aceptación: 15/07/2020

SOLDADOS DE TERRORISMO GLOBAL. LOS NUEVOS COMBATIENTES EXTRANJEROS

INMACULADA MARRERO ROCHA

Tecnos, Madrid, 2020, 216 páginas.

ISBN: 9788430977833

La doctora Inmaculada Marrero nos presenta una obra de obligada lectura para quienes en su desempeño profesional y académico abordan como objeto de estudio el terrorismo. En la introducción, nos avanza los contenidos que tiene previsto desarrollar a lo largo de los 8 capítulos de que consta el libro. Al respecto, se observa la complementariedad de los temas que lo componen, desde los más generales (por ejemplo, la evolución del terrorismo de local a global) a otros más particulares (los vínculos crecientes entre terrorismo y criminalidad organizada, los cambios del rol de la mujer en los grupos terroristas, la narrativa utilizada por el Daesh para llevar a cabo tareas de reclutamiento…) Igualmente, debe hacerse una referencia al apartado bibliográfico, el cual certifica la solvencia intelectual y el rigor metodológico de la autora.

La profesora Marrero realiza una serie de advertencias fundamentales. En este sentido, la primera de ellas alude a que el fenómeno de los Combatientes Extranjeros en ningún caso resulta novedoso. En efecto, dicha figura goza de una amplia tradición, susceptible de remontarse al siglo XIX (por ejemplo, Lord Byron), si bien durante la pasada centuria adquirió un mayor desarrollo (con presencias, por ejemplo, en la Guerra Civil española).

Este recorrido histórico que efectúa no es baladí. Por el contrario, tiene como finalidad acercar al lector la figura del Combatiente Extranjero Clásico, enumerando sus rasgos distintivos. Dentro de los mismos, destaca su creencia en unos valores que defiende incluso por la fuerza, trasladándose para ello a escenarios geográficos con los que no ha tenido relación previa. Cuando regresa a su país de origen no resulta percibido ni por las autoridades ni por la sociedad civil como un peligro para la seguridad, de tal modo que no es objeto de una legislación específica.

Estas características alejan al Combatiente Extranjero Clásico del Combatiente Extranjero villano (terrorista). En efecto, este último representa una amenaza para el normal funcionamiento de una sociedad democrática, en tanto en cuanto *"el final de la participación del combatiente terrorista en un conflicto va seguido de un proceso de desmovilización temporal hasta que la organización le indica un nuevo destino en el movimiento terrorista. A veces, el combatiente puede trasladarse a otros campos de batalla donde seguir haciendo la yihad violenta" (p. 79).*

La consolidación del Daesh en Iraq y Siria, en particular durante el periodo 2014-2016, multiplicó el número de Combatientes Terroristas Extranjeros, procedentes en su mayoría de países europeos, definidos en la resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como *"todas las personas que viajan a un estado distinto de su residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con*

fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados" (p. 129). No obstante, a pesar del indiscutible protagonismo del Combatiente Terrorista Extranjero, el Combatiente Extranjero clásico ha mantenido su vigencia (por ejemplo, a través de la presencia de grupos de extrema derecha españoles apoyando al gobierno de Ucrania frente a Rusia).

¿Qué factores convierten al Combatiente Terrorista Extranjero en una amenaza para la seguridad de su país cuando regresa? Como respuesta, la autora alude a varias razones complementarias. Por un lado, que ha adquirido unos conocimientos notables en el manejo de armas y explosivos que podría emplear para perpetrar atentados, aumentado la letalidad de los mismos. Por otro lado, su capacidad para adoctrinar y reclutar. Todo ello ha provocado que la comunidad internacional haya elaborado una ingente producción legislativa para afrontar el binomio formado por Combatientes Terroristas Extranjeros y retornados.

En este sentido, sobresale la mencionada resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cual ha provocado notables repercusiones en lo que a la Unión Europea y a España (reforma del Código Penal de 2015) se refiere. Como resultado más tangible se logró detener el éxodo de ciudadanos europeos que viajaban al territorio controlado por el Daesh, debido al incremento de intercambios de información entre los estados miembros de la UE, al mayor control de las fronteras, al desarrollo de una contra-narrativa que ha reducido el efecto de la propaganda yihadista, o a la pérdida de atractivo de la mencionada organización terrorista tras sufrir derrotas militares, que se tradujeron en pérdidas territoriales, infligidas por la Coalición Internacional.

Al respecto, la profesora Marrero subraya que en las medidas para hacer frente a los Combatientes Terroristas Extranjeros y a los retornados ha destacado el carácter represivo de las mismas, de ahí que enfatice la importancia de encarar otros aspectos que durante algún tiempo ocuparon un lugar marginal, en particular la prevención de la radicalización y la desradicalización. En este apartado, la obra adquiere un carácter más técnico, combinando la autora varias disciplinas del saber (el derecho, la psicología o la sociología) y mostrando en todo momento una sobresaliente precisión a la hora de manejar conceptos complejos, como por ejemplo el de desradicalización: "*un proceso fundamentalmente de carácter cognitivo que conlleva la decisión de abandonar las acciones violentas, el desarrollo de una mayor confianza en las instituciones del Estado y el deseo de formar parte de la sociedad, rechazando las creencias no democráticas*" (p. 152).

Con todo ello, en la actualidad en la Unión Europea se observa un entramado normativo e institucional cada vez más amplio que refrenda el interés de aquélla por abordar tanto los procesos de radicalización como la desradicalización. No obstante, también cabe apuntar que son los Estados miembros los que en última instancia elaboran sus propias estrategias sobre ambas cuestiones, detectándose mayores diferencias que en el ámbito penal, escenario éste último en el que los países integrantes de la UE han ido armonizando sus legislaciones.

Finalmente, la autora pone en valor la cada vez mayor relevancia asignada a la sociedad civil a la hora de combatir la radicalización, si bien esto no implica marginar de dicha tarea a las fuerzas y cuerpos de seguridad. A modo de ejemplo, España ha puesto en marcha la PEN-LCRV en la que también toma parte la administración local,

aunque sigue prevaleciendo un centralismo en lo relativo a la dirección y toma de decisiones que, junto con la inexistencia de una partida presupuestaria propia, podría reducir su eficacia.

En definitiva, una obra mayúscula en la que la autora nos acerca el fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros a través de una sobresaliente combinación de análisis y explicación. Asimismo, el conocimiento del objeto de estudio le permite a la Doctora Marrero realizar propuestas constructivas destinadas a mejorar la eficacia de algunas de las medidas empleadas hasta la fecha por los Estados y por las organizaciones internacionales con las que han tratado de encarar el terrorismo global y sus devastadores efectos.

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Vicepresidente 2º de ADESyD (Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa)

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

Mónica Alonso Martínez es doctora en Ingeniería Eléctrica, Electrónica y Automática por la Universidad Carlos III de Madrid e ingeniero industrial por la misma universidad. Desde el año 2003 es personal docente e investigador del departamento de ingeniería eléctrica de la Universidad Carlos III de Madrid. Es profesora de asignaturas relacionadas con el campo de los sistemas eléctricos de potencia, energías renovables y redes eléctricas inteligentes. Ha participado en más de 15 proyectos nacionales e internacionales relacionados con nuevos retos en el ámbito de los sistemas eléctricos: integración de renovables y vehículos eléctricos, y evolución de las redes eléctricas de distribución hacia el concepto de Smart grids (redes eléctricas inteligentes). Es coautora de un libro y un capítulo de libro relacionados ambos con la generación de potencia mediante aerogeneradores y el control de redes eléctricas. Dispone de 17 publicaciones en revistas de reconocido prestigio y más de 20 congresos de nacionales e internacionales en el ámbito de la gestión de las redes eléctricas.

Juan Francisco Cocaña Rosco es teniente de la Guardia Civil, destinado en el Departamento de Investigación y Reconstrucción de Accidentes de Tráfico (DIRAT), en la Escuela de Tráfico de Mérida (Badajoz), en el cual realiza informes periciales de reconstrucción de siniestros viales y ejerce funciones docentes en los diversos cursos que se imparten en el referido centro de perfeccionamiento. Es licenciado en Derecho por la UNED y Graduado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas por la misma Universidad. En materia de seguridad vial e investigación y reconstrucción de siniestros viales ha sido profesor en diferentes centros e instituciones nacionales, como la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, Universidad de Extremadura, Academias de Seguridad Pública de Extremadura y de Canarias, igualmente, en el ámbito internacional, la Policía Nacional de la República de Nicaragua, Gendarmería Nacional de Argelia, Secretaría de Vialidad, Tránsito y Transportes del Estado de Jalisco (México), Policía de Tránsito del Estado de Guanajuato (México), Policía Nacional Civil de El Salvador y la Academia Superior de la Policía Federal de México.

José Ramón Corrochano es graduado en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago y máster en Relaciones Internacionales por la Universidad CEU San Pablo (con un TFM sobre los vínculos entre la política exterior de Catar y Al Jazeera). Está muy interesado en el análisis de los temas relacionados con la ciberseguridad, la Defensa, la geopolítica y la Seguridad Nacional, buscando especializarse en estos ámbitos trabajando para empresas, medios de comunicación, lobbies y “think tanks”. Desde noviembre de 2019 ha comenzado un nuevo proyecto, su propio blog, “Centro de Mando”, en el que semanalmente sube artículos sobre diversos temas relacionados con la Cultura de Defensa, FAS, FCSE, inteligencia y lucha contra el narcotráfico.

Javier de la Fuente Fernández es capitán de la Guardia Civil. En su primer año del empleo de teniente estuvo destinado en Unidades de Seguridad Ciudadana en las provincias de Cádiz y Salamanca. Desde 2014 está destinado en la Unidad Especial de Seguridad de la Casa de S.M. el Rey, realizando funciones de jefe de Escolta. Es graduado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas. Asimismo, está realizando el Doctorado en Unión Europea en la Universidad Nacional de Educación

a Distancia (UNED). Ha publicado un artículo referente a la mujer en las Fuerzas Armadas en la Revista de Derecho de la UNED.

María José Garrido es capitán de la Guardia Civil y está destinada actualmente en el CESEDEN–ESFAS, con funciones principales de formación en el campo de la violencia de género y de la igualdad. Su carrera profesional la ha desarrollado en la Unidad Técnica de Policía Judicial como psicóloga criminalista en la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD). Ha ayudado al esclarecimiento de más de 200 casos relacionados con los delitos contra las personas, recogiendo el testimonio de decenas de niños y personas con discapacidad víctimas de abusos y agresiones sexuales. También ha trabajado intensamente en delitos de violencia de género y contra la pareja. Es doctora en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha participado como ponente en números seminarios y jornadas, tanto a nivel nacional como internacional. Es autora de la primera guía de primeros auxilios psicológicos para agentes policiales. Es considerada Mujer “Top 100” Mujeres Líderes 2019”, en la categoría Función Pública, Institucional y Política.

Ángel Tomás Ledo Iglesias es teniente de la Guardia Civil, grado y máster universitario en Ingeniería Informática por las universidades UNED y la Universidad Pontificia de Salamanca, también es máster universitario en Seguridad por la UNED. Desde el año 2018 está destinado en el Centro Universitario de la Guardia Civil, como jefe del Departamento de Seguridad, Investigación y Calidad, impartiendo docencia en las dos titulaciones de grado universitario que se ofertan en dicho Centro. Desde el año 2017 es profesor asociado en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Es profesor de asignaturas relacionadas con el campo de la seguridad física y con el campo de la seguridad informática. Ha estado destinado en el Servicio de Informática de la Guardia Civil durante ocho años, siendo el responsable del departamento de Soporte y anteriormente en el Servicio de Criminalística de la Guardia Civil, durante cuatro años, habiendo sido director técnico del área de Informática Forense en el Laboratorio de Ingeniería. Es coautor de un libro relacionado con la informática forense y de distintas ponencias en congresos científicos de investigación en el campo de la seguridad informática, reconocimiento biométrico y seguridad en infraestructuras críticas.

Rafael Morales Morales es coronel de la Guardia Civil y director del Colegio de Guardias Jóvenes “Duque de Ahumada”, de Valdemoro. Pertenece a la XLIII promoción de la Academia General Militar y está en posesión del Grado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, siendo en la actualidad doctorando del Programa Unión Europea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. También está en posesión de los Másteres Universitarios en Alta Dirección Pública y en Administración Pública, ambos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; y del Máster Ejecutivo en Dirección de Seguridad Global, de la Universidad Europea de Madrid; además de tener un Curso sobre la Unión Europea de la Escuela Diplomática MAEC. Cuenta igualmente con Cursos de Altos Estudios de la Defensa para Oficiales Superiores Afganos, del Centro Superior de la Defensa Nacional; de Altos Estudios Internacionales, de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid y de Alta Formación, de la Escuela de Perfeccionamiento para las Fuerzas de Policía en Roma (Italia), entre otros. Ha sido vocal del Consejo de la Guardia Civil, también del Consejo de Redacción de la Revista de Seguridad Pública Cuadernos de la Guardia Civil, Secretario del Instituto de Investigación sobre Seguridad Interior, adscrito a la UNED, experto en Misión para los propósitos de la Convención

sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas en Honduras y asesor de la Dirección General de la Policía Preventiva de la República de Honduras. Asimismo es miembro permanente del Grupo POMPIDOU de la Unión Europea, desde 1998.

Juan Martínez Ros es, desde el 21 de diciembre de 2018, teniente coronel jefe de Operaciones de la Zona de la Guardia Civil de Cantabria. Graduado en Derecho, ha realizado un Máster en Gestión de contratos y programas sector público y, actualmente, se encuentra cursando el Máster en Alta dirección en Seguridad Internacional y preparando el doctorado en Seguridad Internacional, con especial referencia a los delitos de odio. Ha realizado los cursos profesionales de Policía Judicial, Curso Superior de Especialistas en Información, Curso de jefe del Servicio de Armamento y Equipamiento Policial, Curso Superior de Gestión Económica y Técnica, Curso Superior de Especialistas en Protección de la Naturaleza, Curso de Especialistas en Seguridad, Curso de delitos telemáticos y Curso de Violencia Genero SIGO_S-VdG. Desde su ingreso en la Academia General Militar ha desarrollado toda su carrera profesional en destinos de seguridad ciudadana, como teniente jefe de Línea de Gernika (Bizkaia), capitán jefe de la Compañía de Calp (Alicante), comandante jefe de Operaciones de Oviedo, comandante jefe de Operaciones de Segovia y teniente coronel jefe de la Comandancia de Palencia.

Nerea Ordóñez Menacho es graduada en Psicología por la Universidad de Granada, con la especialidad en Psicología Clínica (2015). Máster en Análisis e Investigación Criminal por la Universidad a Distancia de Madrid (2018), actualmente investiga delitos contra la libertad sexual, siendo el abuso sexual infantil donde más ha trabajado.

David Sánchez-Mariscal Arnaiz es comandante de la Guardia Civil, diplomado en Estado Mayor. Ingresó en la Academia General Militar en el año 1997 y obtuvo su despacho de teniente en 2002. La mayor parte de su carrera la ha pasado en diferentes Unidades de la Comandancia de la Guardia Civil de Madrid, al mando de unidades territoriales de Seguridad Ciudadana y del Grupo de Información (donde pudo desarrollar cometidos relacionados con la lucha antiterrorista -nacional o internacional-, control y seguimiento de los movimientos antisistema, etc, todos ellos a nivel de la Comunidad de Madrid). También estuvo destinado en la Jefatura de Operaciones de la citada Comandancia. Actualmente se encuentra destinado en la Secretaría Técnica del Mando de Apoyo de la Guardia Civil. Paralelamente a la trayectoria profesional en la Guardia Civil, el autor está en posesión del Máster en Seguridad por la UNED (2014), así como del Máster en Política de Defensa y Seguridad Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (2015). Ha participado como ponente en diferentes cursos y jornadas de formación, tanto para personal propio de la Guardia Civil, como para personal ajeno, relacionadas con los grupos organizados y violentos de carácter juvenil. Asimismo, es autor de una monografía, también relacionada con dicho tema, publicada por el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI).

José Antonio Soto Rodríguez es teniente coronel de la Guardia Civil. Ingresó en el Cuerpo en mayo de 1984 como guardia, en el año 1991 fue destinado al Servicio de Psicología. Licenciado en Psicología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (1997). En la primera década del 2000 como jefe de las Áreas Clínica y de Selección, puso en marcha e impulsó, entre otros proyectos, el Plan de Prevención de Conductas Suicidas o los Talleres de Habilidades Directivas para distintas escalas,

también ha participado en diversos trabajos de investigación relacionados con la psicología. Obtuvo el Título de Especialista en Psicología Clínica, Máster en Terapia de Conducta de la UNED, y Máster en Psicoterapia de Tiempo Limitado y Psicología de la Salud. Desde el año 2013 está destinado en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, donde dirige el Gabinete de Psicología y Orientación Educativa e imparte clases a los distintos cursos de formación y capacitación. Es coautor del libro de Dirección y Liderazgo del Centro Universitario de la Guardia Civil, ha publicado artículos científicos, y actualmente está doctorando en Unión Europea por la UNED.

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 Inteligencia 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 titulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED (pendiente de desarrollo).
- 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:

- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Máster en Seguridad Vial y Tráfico.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Grado en Gestión de Seguridad Pública.
- Curso experto universitario en reconstrucción de siniestros viales.

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

Además desarrolla otras actividades:

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