

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 66-2021



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

José Manuel Santiago Marín, Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil

Juan Manuel Llenderozas Valladolid, Mando de Fronteras

Santiago García Martín, Jefatura de Personal de la Guardia Civil

José Félix González Román, Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad de la Guardia Civil

Soledad Gómez Torres, Centro Universitario de la Guardia Civil

Emilio Verón Bustillo, Centro Universitario de la Guardia Civil

Marcos Ciudad Vicente, Secretaría Técnica del Mando de Apoyo de la Guardia Civil

Iván Hormigos Martínez, Estado Mayor 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

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

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 debe remitir su trabajo treinta días antes de la publicación de la Revista. El primer número de cada año se publica a finales del mes de marzo, el segundo a finales de junio, el tercero a finales de septiembre y el cuarto a finales de diciembre. 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

<i>ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA PRUEBA PERICIAL ENTOMOLÓGICA</i>	7
Michelle M. Cámara Mora	
<i>ANÁLISIS DE GÉNERO EN LOS ÍNDICES DE ABSENTISMO POR INCAPACIDAD TEMPORAL EN LA GUARDIA CIVIL</i>	23
Fernando Domínguez Álvarez	
<i>LOS EQUIPOS ÍCARO EN LA GUARDIA CIVIL: EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA EN AEROPUERTOS Y PUERTOS</i>	47
Maria Carmen Feijoo Fernández	
<i>EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA ENSEÑANZA DE FORMACIÓN PARA LA INCORPORACIÓN</i>	63
Manuel Lorenzo Míguez	
<i>COOPERACIÓN EN FUNCIONES DE GUARDACOSTAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA</i>	87
Juan José Sánchez García	
<i>GUARDIA CIVIL'S ICARO TEAMS: BEHAVIOUR ANALYSIS AT AIRPORTS AND PORTS</i>	111
Maria Carmen Feijoo Fernández	
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i>	127
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i>	129
<i>CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL</i>	131

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA PRUEBA PERICIAL ENTOMOLÓGICA EN EL PROCESO PENAL ESPAÑOL

MICHELLE M. CÁMARA MORA

PROFESORA DEL DEPARTAMENTO DE CRIMINOLOGÍA Y SEGURIDAD DE LA UNIVERSIDAD CAMILO JOSÉ CELA

Fecha de recepción: 05/09/2021. Fecha de aceptación: 21/12/2021

RESUMEN

La Entomología forense es una ciencia que auxilia a la Administración de Justicia estudiando a los artrópodos que se encuentran en la escena de un crimen, estableciendo cuestiones como el tiempo transcurrido entre la muerte y el descubrimiento de un cuerpo, el movimiento del cuerpo de un sitio a otro, entre otras. Esta investigación de corte exploratorio tiene como objetivo la aproximación a las características de la prueba entomológica en el proceso penal español mediante la búsqueda y revisión de la jurisprudencia a través de CENDOJ. En total se analizaron ocho casos reales a partir de las sentencias obtenidas de fuentes judiciales.

Palabras clave: entomología forense, prueba pericial, proceso penal español, intervalo *post mortem*, jurisprudencia.

ABSTRACT

Forensic Entomology is a science that assists the justice system by studying the arthropods found at a crime scene establishing issues such as the time elapsed between death and the discovery of a body, the movement of the body from one place to another, among others. This exploratory research aims to approach the characteristics of entomological evidence in the Spanish criminal proceeding by searching and reviewing jurisprudence through CENDOJ. A total of eight real cases were analyzed based on sentences obtained from judicial sources.

Keywords: forensic entomology, expert evidence, Spanish criminal proceeding, postmortem interval, jurisprudence.

1. INTRODUCCIÓN

Los peritos se han vuelto colaboradores indispensables de la Administración de Justicia, por ende, las pruebas periciales se han convertido en los medios de prueba por excelencia del procedimiento penal. Todo esto ha sido posible gracias al avance de las ciencias forenses en las últimas décadas. La sentencia del 22 de septiembre de

2003 de la sala Segunda del Tribunal Supremo estipula que la prueba pericial es un medio necesario de auxilio judicial (Robledo, 2015).

La utilización de la Entomología dentro de la rama forense comenzó a mediados del siglo XIX. Bergeret realizó la primera determinación del intervalo *post mortem* (IPM) en un cadáver humano en el año 1850. Se basó en el desarrollo de las larvas y las pupas que se encontraban en el cuerpo para establecer este intervalo. Fue uno de los primeros casos en los que la prueba entomológica fue admitida en un Tribunal de Justicia (Goff, 1993).

En otros países, especialmente en Estados Unidos, los entomólogos han sido llamados con más frecuencia para aplicar sus conocimientos y experticias en procedimientos penales y civiles. Además de convertirse en miembros reconocidos de laboratorios forenses y de equipo de investigación médico-legales (Cruz, 2006).

Debido a las posibilidades y relevancia que presenta esta ciencia para asistir a la Administración de Justicia, se plantea cuáles son las aplicaciones de esta ciencia, el tratamiento de la prueba entomológica dentro del procedimiento penal español, así como su incidencia en el mismo.

2. ENTOMOLOGÍA FORENSE

La Entomología forense es la ciencia que estudia los artrópodos, específicamente a los insectos, con el fin de auxiliar a la Administración de Justicia (Amendt, Campobasso, Gaudry, Reiter, LeBlanc y Hall, 2006). Esto se realiza mediante el análisis, desde una visión integral, de la biología, ecología y taxonomía de los insectos relacionándolos con el hecho que se investiga. Estos artrópodos suministran información como testigos indirectos de un crimen, considerándose como evidencias en el proceso judicial (Gil, Urtiaga, Martínez, Saloña, 2014). Su objetivo final es solucionar las diversas preguntas judiciales que se plantean, explicando a los magistrados la ciencia de los insectos y su funcionamiento.

Las aplicaciones de la Entomología forense en los procesos jurídicos (tanto civiles como penales) son múltiples. Lord y Stevenson establecieron tres tipos de Entomología forense en función del ámbito de estudio: urbana, de productos almacenados y médico legal. Esta última se centra en el estudio de los insectos involucrados en delitos, como: asesinato, suicidio, violación, maltrato físico, contrabando y tráfico de drogas o de personas (como se citó en Catts & Goff, 1992). La Entomología forense puede proporcionar diferentes tipos de información a través de los artrópodos encontrados en un cadáver, objeto o escenario. Benecke (2004) estableció a través del análisis de casos algunos de los datos que puede proporcionar la fauna cadavérica:

- Estimación del intervalo *post mortem*.
- Relación de un individuo con una escena del crimen a raíz de ser mordido por un artrópodo específico de esa zona.
- Movimiento de un cadáver de un área a otra por el tipo de insectos encontrados, así como si fue durante el día o la noche y si estaba lloviendo o no.

- Período en el que niños y personas mayores han sido víctimas de negligencia, debido al desarrollo de los insectos.
- Entomotoxicología, cuando el cadáver tiene un estado avanzado de descomposición no se pueden detectar drogas en los tejidos, pero si se pueden detectar en los insectos que se han alimentado del cuerpo.
- Localización de una herida por arma blanca en un cadáver a través de la observación de la alimentación de larvas y escarabajos en sitios inusuales.

2.1. ESTIMACIÓN DEL INTERVALO *POST MORTEM*

La estimación del intervalo post mortem (IPM) es una de las típicas preguntas realizadas a los expertos en entomología forense (Byrd & Castner, 2000; Krinsky, 2019), ya que poseer una estimación precisa del tiempo transcurrido desde el fallecimiento es un aspecto fundamental en cada investigación de muerte, especialmente aquellas que son sospechosas y/o violentas y en las que no existen testigos conocidos (Geberth, 2006). Si, además, el cuerpo se encuentra en un avanzado estado de descomposición o esqueletizado, es primordial para reconstruir los eventos, las circunstancias de la muerte, vincular a un sospechoso, entre otras (Benecke, 2004).

Los métodos patológicos para establecer el tiempo desde la muerte de un individuo son viables en el período *post mortem* temprano. Sin embargo, cuando los restos humanos se descubren pasadas varias semanas, estos métodos se vuelven inexactos y poco fiables. En ese momento, la evidencia entomológica asociada con el cadáver y los alrededores presenta una gran relevancia, ya que puede indicar el tiempo transcurrido desde la muerte hasta un período de varias semanas, meses e inclusive años, dependiendo de las especies de insectos implicadas y las condiciones climáticas de la escena del crimen (Singh y Sharma, 2008).

Un cadáver en descomposición atrae una variedad de animales carroñeros, tanto vertebrados como invertebrados (Muñoz-Lozano et al, 2019). Los insectos y artrópodos que se alimentan de cadáveres componen una sucesión de fauna que se asocia a las distintas etapas de la putrefacción. Los artrópodos más comunes que se pueden encontrar en los cadáveres son las moscas de las familias Calliphoridae, Sarcophagidae y Muscidae debido al tamaño, número y ubicuidad. Así como los escarabajos de las familias Silphidae y Dermestidae (Smith, 1986).

Reconociendo a las especies involucradas en cada una de estas etapas, así como conociendo sus índices de desarrollo se puede estimar la edad del cadáver (Dadour, Cook, Fissioli & Bailey, 2001)). La edad de los insectos adultos se estima en base a su ciclo de vida y el conocimiento de la historia de vida de esa especie. Una manera más precisa de determinar la edad de las larvas y los huevos es el uso de la crianza. Los huevos no incubados que se encuentran en los cadáveres son criados hasta llegar a ser insectos adultos, anotando las etapas y el tiempo de desarrollo. La sucesión de organismos que prosperan en una secuencia bastante predecible se puede utilizar en la estimación del tiempo de muerte si el cuerpo ha estado expuesto durante algún tiempo. Por ejemplo, los escarabajos especializados en hueso tendrán que esperar hasta que el hueso se exhiba y los escarabajos depredadores tendrán que esperar hasta que las moscas voladoras pongan huevos (Cruz, 2006).

En el período *post mortem* temprano la estimación se basa en la evaluación por edad directa de los especímenes más antiguos. Sin embargo, en el período *post mortem* posterior la estimación se basa en la composición de la comunidad de insectos en relación con los patrones de sucesión esperados. Antes de que envejeczan los especímenes es necesaria la identificación correcta de las especies, con claves de identificación fiables. Esto se logra comparando la etapa de las muestras inmaduras más antiguas de los cadáveres y el entorno con especies conocidas o criadas en la misma área y en temperatura conocida (Byrd & Castner, 2000).

Se deben tomar precauciones para la correcta recolección e identificación de los insectos en la escena del crimen y en la autopsia. La identificación exacta de las especies de insectos es el paso esencial para estimar la edad de la muestra que difiere en biología, tasas de crecimiento y temperatura ambiental (Gil, Urriaga, Martínez, Saloña, 2014).

Existen diversos factores que se deben tener en cuenta, ya que afectan a la descomposición del cuerpo y, por ende, al desarrollo de la fauna cadavérica (Kenawy & Abdel-Hamid, 2019):

- El estado del cuerpo: si este tiene heridas abiertas los insectos serán atraídos a estas y las heridas grandes llevan a una descomposición más rápida.
- La combinación de insectos y bacterias impulsan el proceso de descomposición cuando no existen carroñeros vertebrados.
- El lugar en el que se localiza el cuerpo: si está expuesto al sol, si está debajo del agua o en tierra, la temperatura y humedad, la grasa corporal del cadáver, va a influir en el desarrollo de la fauna cadavérica en el cuerpo.
- Cadáver envuelto o congelado: cuando el cuerpo se encuentra en estos estados la descomposición de este es más lenta.
- Cadáver con ropa de material grueso.
- Otros factores como hora del día, tiempo del año y localización geográfica.

2.2. MOVIMIENTO DE UN CUERPO U OBJETO DE UN SITIO A OTRO

Otra de las aplicaciones de la Entomología forense nos permite identificar si un cuerpo ha sido transportado de un sitio a otro, a través de las especies que se encuentren en este. Se ha demostrado que en función de la zona y el hábitat aparecerán unas especies u otras de insectos (Joseph, Mathew, Sathayan & Vergheese, 2011), lo que permite establecer si un cuerpo o incluso un objeto se encontraba en esa región.

2.3. ENTOMOTOXICOLOGÍA

La entomotoxicología aplica el análisis toxicológico a los insectos que se encuentran en el cadáver y que han consumido sus restos con la finalidad de identificar drogas

y toxinas presentes en los tejidos de este. Esto tiene gran importancia cuando los fluidos y tejidos que se utilizan habitualmente para este tipo de análisis están ausentes debido a la descomposición del cuerpo (Goff & Lord, 1994).

3. LA PRUEBA ENTOMOLÓGICA EN ESPAÑA

El sistema judicial español considera el estudio de la muestra entomológica como una técnica complementaria, siendo un procedimiento poco habitual la recogida de la fauna cadavérica en la escena del crimen o durante la autopsia (Arnaldos & García, 2021). Por ello, el juez, el fiscal o el abogado de la parte pueden exigir o no la aplicación de las técnicas de investigación complementarias de cara a completar la información necesaria del hecho, pero la recogida y análisis de los artrópodos no es una actividad rutinaria en las investigaciones. En el caso de que se realice la recogida de la muestra entomológica, en muchas ocasiones, los profesionales no tienen los conocimientos adecuados para su obtención, destacando la importancia de la recogida por parte de entomólogos forenses o personal cualificado (García, et al, 2021; Arnaldos & García, 2021).

Las diligencias de investigación realizadas en el caso de la prueba entomológica son, por un lado, la inspección ocular¹ cuando las muestras se recogen in situ, ya que no hay ningún artículo que estipule el tipo de evidencia o vestigio que se recoge en la escena del crimen, no habiendo un *numerus clausus* de medios de prueba. Así como indica este artículo los vestigios serán recogidos y conservados. Por otro lado, tenemos la autopsia² cuando las muestras se encuentran en la víctima y tal como indica la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 271/2010, del 22 de marzo, se realiza “la obtención de muestras para la obtención de análisis complementarios”.

Las fuentes de prueba son los insectos, los cascarones y las pupas recolectadas, mientras que el objeto de prueba es el informe pericial realizado. Los peritos que efectúan este tipo de informes suelen ser miembros de la Policía Científica, del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses o del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Las declaraciones de estos peritos como autoridad y policías judiciales tendrán el valor de declaraciones testificadas según el artículo 717 de la

1 Art. 326 de la LeCrim que expone textualmente: “Cuando el delito que se persiga haya dejado vestigios o pruebas materiales de su perpetración, el Juez instructor o el que haga sus veces ordenará que se recojan y conserven para el juicio oral si fuere posible, procediendo al efecto a la inspección ocular y a la descripción de todo aquello que pueda tener relación con la existencia y naturaleza del hecho. A este fin hará consignar en los autos la descripción del lugar del delito, el sitio y estado en que se hallen los objetos que en él se encuentren, los accidentes del terreno o situación de las habitaciones, y todos los demás detalles que puedan utilizarse, tanto para la acusación como para la defensa. Cuando se pusiera de manifiesto la existencia de huellas o vestigios cuyo análisis biológico pudiera contribuir al esclarecimiento del hecho investigado, el Juez de Instrucción adoptará u ordenará a la Policía Judicial o al médico forense que adopte las medidas necesarias para que la recogida, custodia y examen de aquellas muestras se verifique en condiciones que garanticen su autenticidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 282”.

2 Art. 343 de la LeCrim que expone textualmente: “En los sumarios a que se refiere el artículo 340, aun cuando por la inspección exterior pueda presumirse la causa de la muerte, se procederá a la autopsia del cadáver por los Médicos forenses, o en su caso por los que el Juez designe, los cuales, después de describir exactamente dicha operación, informarán sobre el origen del fallecimiento y sus circunstancias. Para practicar la autopsia, se observará lo dispuesto en el artículo 353”.

Ley de Enjuiciamiento Criminal (LeCrim). Además, es importante resaltar que este tipo de prueba es indiciaria, ya que debido a sus características no puede relacionar directamente a un sujeto con el hecho delictivo, pero puede complementar otras pruebas y sostener hechos.

El Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, del 21 de mayo de 1999, afirmó la innecesaridad de la ratificación del dictamen de los peritos que forman parte de organismos públicos; exceptuando aquellos casos en los que la parte a quien perjudique impugne el dictamen o interese su presencia para someterlos a contradicción en el plenario y lo hiciera en momento procesal oportuno.

La jurisprudencia con respecto a la validez de los informes periciales, realizados por laboratorios oficiales, declaran la validez y eficacia de estos informes científicos que se realizan por especialistas (STS 1642/2000, de 23 de octubre y STS 290/2003, de 26 de febrero), que:

“...caracterizados por la condición de funcionarios públicos, sin interés en el caso concreto, con altos niveles de especialización técnica y adscritos a organismos dotados de los costosos y sofisticados medios propios de las modernas técnicas de análisis, viene concediéndoles notas de objetividad, imparcialidad e independencia que les otorga «prima facie» eficacia probatoria sin contradicción...”

Excepto, como ya se comentó anteriormente, que se impugne; precisándose, entonces, la comparecencia de los peritos al juicio oral para ratificar, aclarar o completar su dictamen. Y así, el Tribunal pueda otorgar validez y eficacia a la misma. Cuando no haya oposición o discrepancia con el dictamen pericial el informe oficial adquiere el carácter de prueba preconstituida (STS 652/2001, de 16 de abril). Sin embargo, es importante destacar que la jurisprudencia con relación a los peritajes realizados por los laboratorios oficiales corresponde a peritajes de drogas, Balística o Lofoscopia, no habiendo este tipo de jurisprudencia para las pericias de Entomología.

4. METODOLOGÍA

Este estudio explora las principales características de las pruebas periciales entomológicas en el proceso penal español a través del método mixto, combinando el enfoque cuantitativo y cualitativo. Para ello, se buscaron y seleccionaron sentencias, publicadas en la base de datos de jurisprudencia del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), en las que se utilizase la prueba pericial entomológica. Específicamente se analizaron ocho sentencias en las que se explicaban diversas cuestiones fundamentales para entender cómo se utiliza esta prueba en el proceso penal.

El objetivo de este estudio es establecer la incidencia y las características de las periciales entomológicas en el proceso penal a partir de la revisión de la jurisprudencia española. Por ello, estamos ante un análisis exploratorio que surge de la necesidad de conocer cómo se está utilizando esta ciencia en los tribunales de justicia españoles, debido a la ausencia de investigación y literatura sobre este ámbito específico de la Entomología forense.

Para recoger la muestra se seleccionó como buscador el CENDOJ, ya que es el órgano técnico del Consejo General del Poder Judicial que tiene como función publicar oficialmente la jurisprudencia española. Para realizar la búsqueda se utilizaron

los siguientes filtros: Jurisdicción “Penal”, Tipo de resolución “Sentencia” y en el Texto libre se utilizaron 3 palabras claves en 3 búsquedas diferentes:

1. Entomología.
2. Entomológica.
3. Entomológico.

Una vez obtenidos los resultados, se seleccionaron las sentencias que tenían relación con el objeto de estudio: Pruebas periciales entomológica que tuviesen información detallada sobre esta.

Se obtuvieron veinte sentencias en total, de las cuales ocho pertenecían a la búsqueda de “Entomología”; cuatro a “Entomológica”, repitiéndose una sentencia de la búsqueda anterior; y ocho de la palabra clave “Entomológico”, repitiéndose una sentencia de la búsqueda “Entomología” y una de la búsqueda “Entomológica” (véase anexo 1). De estas, ocho fueron seleccionadas para el estudio, debido a que presentaban periciales entomológicas detalladas. Las doce sentencias restantes fueron descartadas debido a que: 1) nombra la utilización de la Entomología cadavérica, 2) nombra la Entomología en el síndrome postraumático cervical, 3) nombra a un profesor especialista en Entomología, 4) explica la pérdida de flora y especies con alto valor entomológico y 5) eran recursos de sentencias anteriores.

Para extraer de forma estandarizada la información de las sentencias se preparó una hoja de recogida de datos en la que se recogieron las siguientes variables:

1. Delito cometido: se recogió el delito relacionado con la prueba entomológica.
2. Forma de comisión del delito: se agrupó en cuatro (arma de fuego, arma blanca, estrangulamiento y golpes).
3. Período entre la comisión del delito y su descubrimiento.
4. Lugar en el que se encontraba la víctima.
5. Sitio del que se recogieron las muestras entomológicas.
6. Información aportada por la pericial y/o el perito.
7. Coincidencia de la pericial con otras pruebas.
8. Valoración de la prueba pericial por parte del juez.
9. Motivo del juez para desestimar la prueba (en caso de que así fuese).

Es importante destacar las limitaciones metodológicas que presenta esta investigación, ya que las sentencias publicadas a través de CENDOJ no corresponden con todos los procedimientos judiciales realizados en España, por lo que no se cuenta con el universo de las sentencias que contengan periciales sobre Entomología forense.

Sentencia	Delitos cometidos	Información aportada	Período entre la comisión del delito y su descubrimiento
Sentencia nº 22793/2009. Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Civil y Penal. Madrid.	Asesinato, detención ilegal y agresión sexual.	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	16 meses
Sentencia nº 12305/2013. Audiencia Provincial. Tribunal Jurado. Barcelona.	Asesinato	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	3 meses
Sentencia nº 1844/2014. Audiencia Provincial, Zaragoza.	Asesinato	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	20 días
Sentencia nº 2432/2014. Tribunal Supremo Sala de lo Penal. Madrid.	Asesinato	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	17 días
Sentencia nº 323/2019, Audiencia Provincial, Tribunal del Jurado, Albacete.	Asesinato y allanamiento de morada	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	No se recoge la información en la sentencia
Sentencia nº 14439/2019. Audiencia Provincial. Tribunal del Jurado. Barcelona.	Homicidio	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	3 meses
Sentencia nº 2037/2019. Audiencia Provincial. Tribunal del Jurado. Granada.	Asesinato y tenencia ilícita de armas	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	1 mes y medio
Sentencia nº 2817/2019. Audiencia Provincial. Tribunal del Jurado. Santiago de Compostela.	Asesinato	Condiciones ambientales a las que el cuerpo ha sido expuesto.	7 meses

Tabla 1. Breve descripción de la muestra seleccionada. Fuente: elaboración propia a partir de la muestra (N=8).

5. RESULTADOS

A continuación, se exponen los resultados obtenidos en función de las variables recogidas de los casos analizados.

Todas las periciales realizadas sobre Entomología forense se practicaron en casos de delitos contra las personas, específicamente homicidio y asesinato. De las ocho sentencias, siete fallaron condenas por delitos de asesinato y uno por un delito de homicidio. Tres de los casos condenados como asesinato incluían otros delitos. En el primero de ellos se

produjo un allanamiento de morada en el que ataron a la víctima dentro de su casa y la golpearon para obtener la combinación de la caja fuerte, estos golpes ocasionaron su muerte (STS 2432/2014); en el segundo caso se condenó por tenencia ilícita de armas, en este la víctima y el agresor eran socios en una plantación ilegal de marihuana y el agresor mató a la víctima con un arma de fuego (SAP 2037/2019); y en el tercero se condenó por detención ilegal y agresión sexual, el individuo se llevó a la víctima a un sitio apartado y la agredió sexualmente para luego asesinarla (SAP 2817/2019).

La forma en la que se cometió el delito de homicidio o asesinato se agrupó en cuatro: arma de fuego, arma blanca, lesiones por golpes y estrangulación. Las heridas por arma blanca fueron la manera más habitual de ocasionar la muerte en las sentencias analizadas con tres casos, específicamente las armas utilizadas fueron: un arma cortocontudente, concretamente un hacha (SAP 1844/2014), un arma inciso cortante (SAP 14439/2019) y otra arma blanca no especificada (SAP 12305/2013). Luego, con dos casos cada una está la estrangulación y los golpes, y, por último, la forma menos habitual de ocasionar la muerte en las sentencias analizadas con un caso es a través de un arma de fuego (SAP 2037/2019).

Desde que se cometió el delito hasta que se encontró el cadáver los datos de las sentencias son diversos, obteniendo resultados desde 17 días hasta 7 meses en función del caso (véase tabla 1). Con relación al sitio en el que se abandonó a la víctima en cinco casos era una escena cerrada (maletero de un coche, arqueta, sarcófago de cemento y pozo), en dos casos el sitio era una escena abierta (zona boscosa y con vegetación) y en el último caso no se recogía el dato en la sentencia. En las sentencias analizadas el lugar en el que se suele recoger la muestra entomológica es el cuerpo de la víctima con seis casos y en dos casos es el lugar en el que estuvo la víctima (maletero de coche y sarcófago) (véase tabla 2).

Sentencia	Sitio en el que se abandonó a la víctima	Lugar en el que se recogió la muestra
SAP 2817/2019	Pozo lleno de agua. Emergida (20 días) y luego sumergida.	Víctima
SAP 323/2019	Frigorífico (5 días) y luego maletero de un coche	Maletero de coche
SAP 1844/2014	Sarcófago de cemento	Sarcófago
STSJM 22793/2009	Arqueta de servicio de cableado eléctrico	Víctima
STS 2432/2014	No se recoge la información en la sentencia	Víctima
SAP 12305/2013	Zona boscosa	Víctima
SAP 2037/2019	Maletero	Víctima
SAP 14439/2019	Zona de vegetación	Víctima

Tabla 2. Datos sobre el lugar en el que se encontraba la muestra. Fuente: elaboración propia a partir de la muestra (N=8).

En la información aportada por la pericia se puede observar que la mayoría consiste en establecer el intervalo *post mortem*, específicamente siete casos, y tan solo uno explicaba las condiciones por las que había pasado el cadáver. Esta última pericial establecía que la víctima, que fue encontrada en un pozo, estuvo aproximadamente 20 días flotando en la superficie y luego fue lastrada al fondo, por lo que se pudo establecer que el agresor volvió a la escena. Esto se pudo determinar gracias a los artrópodos encontrados en el cabello de la víctima (SAP 2817/2019).

Los resultados obtenidos por las periciales y su coincidencia con otras pruebas son afirmativos en cuatro casos y las coincidencias son en tres sentencias con testimonios y en una con el informe médico forense y el informe técnico del análisis de cobertura de los teléfonos móviles en el que se observó el recorrido de los teléfonos de la víctima y el agresor. En tres sentencias los resultados coincidían con una prueba, específicamente con el informe médico forense, y no coincidían con los testimonios. La última sentencia no coincide con otras pruebas, pero no presenta contradicciones (SAP 2817/2019).

El juez estimó los resultados de las periciales en seis casos y los desestimó en dos. En la primera sentencia, el motivo del juez para desestimar la prueba es que solo se recoge una muestra de los insectos y larvas del lugar de los hechos, pero no todas ellas (SAP 1844/2014); en el segundo caso, es debido a que indica que no se tomaron las mediciones de la temperatura de forma que se ofrece un abanico fidedigno de la data de la muerte (STS 2432/2014).

Sentencia	Coincidencia con otras pruebas	Valoración del juez
SAP 2817/2019	No	Estimada
SAP 323/2019	Sí	Estimada
SAP 1844/2014	Alguna sí, otras no	Desestimada
STSJM 22793/2009	Sí	Estimada
STS 2432/2014	Alguna sí, otras no	Desestimada
SAP 12305/2013	Sí	Estimada
	Algunas sí, otras	
SAP 2037/2019	no	Estimada
SAP 14439/2019	Sí	Estimada

Tabla 3. Coincidencia con otras pruebas y valoración del juez. Fuente: elaboración propia a partir de la muestra (N=8).

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La Entomología forense es una herramienta que aporta información relevante en la investigación criminal y que ha demostrado tener una alta fiabilidad en el esclarecimiento de delitos dentro de los Tribunales de Justicia. No se puede olvidar que la investigación criminal y la utilización de las ciencias forenses tienen el fin último de probar hechos en el procedimiento penal. Por lo cual, su utilización y correcto desarrollo es fundamental para obtener un procedimiento adecuado y un resultado judicial justo.

En varios países esta ciencia forense es empleada con asiduidad, por ejemplo, en Estados Unidos. Sin embargo, en España su utilización es escasa, tal y como indican

los resultados de esta investigación, apoyando las afirmaciones de Arnaldos y García (2021). Esto no implica que no sea una ciencia implantada en este país, ya que los diversos laboratorios oficiales, que sirven a la Administración de Justicia, presentan un departamento de Entomología o tienen especialistas en esta ciencia (Ministerio del Interior, 2010; Ministerio de Justicia, 2016; Comunidad de Madrid, s.f).

El tipo de pericial más realizada en la Entomología médico legal es la determinación del intervalo *post mortem*, lo que concuerda con la bibliografía analizada, que establece esta pericia como una de las más demandadas y conocidas de esta ciencia (Byrd & Castner, 2000; Krinsky, 2019). Además, esto coincide con el hecho de que los delitos cometidos en los casos analizados sean contra las personas, específicamente, homicidios y asesinatos. La forma de cometer el delito no presenta relación con otras variables, el hecho de que haya una herida abierta no influyó en la estimación o desestimación del caso, de igual manera con el tipo de escena en la que se encontró al cadáver, es decir, abierta o cerrada. Esto indica que, aunque estos factores pueden influir en la descomposición del cadáver y consecuentemente con el desarrollo de la fauna cadavérica, no hubo problemas a la hora de establecer el IPM de forma adecuada en la muestra analizada.

En el momento que el informe entomológico presenta contradicciones con las declaraciones de testigos, el juez tiende a estimar los testimonios sobre el informe entomológico y el informe médico-forense, que en estos casos suele coincidir. No se puede establecer una correlación directa entre estas dos variables, pero existe una relación que se debe tener en cuenta. Sin embargo, los motivos para desestimar el informe entomológico por parte del juez concuerdan con los problemas y limitaciones establecidas por la literatura científica, específicamente, la obtención correcta de la temperatura del lugar y la recogida de muestra representativa y, tal y como indican García et. al (2021), a la poca formación de los profesionales a la hora de obtener la muestra.

Las muestras entomológicas encontradas en los casos analizados se suelen obtener de la víctima, lo que puede indicar que se recogieron durante la realización de la autopsia, destacando la escasa recogida de este tipo de muestra en la escena del crimen. Como se observó anteriormente la recogida de muestra entomológica es un procedimiento poco habitual en las investigaciones criminales en España tal y como indican Arnaldo y García (2021), pero según esta investigación parece indicar se suele obtener menos muestras dentro de la escena del crimen en comparación con las autopsias.

Por último, se debe señalar que la Entomología forense permite obtener diferente tipo de información a través de la fauna recogida en la escena de un crimen y no solo en los delitos como homicidio o asesinato, sino que pueden aportar información en casos sobre tráfico de drogas, negligencia, etc. Por otro lado, en los casos de homicidio o asesinato esta información no se reduce solo a la determinación del IPM, ya que puede proporcionar conexiones entre una persona y el escenario, establecer si la víctima consumió algún tipo de sustancia, si el cuerpo fue movido de una zona a otra, etc. La utilización de este tipo de técnicas enriquece a la investigación criminal y puede proporcionar evidencias para establecer el *iter criminis*.

Es importante tener en cuenta que este estudio tiene un alcance exploratorio, por lo que se han señalado las áreas que parecen relevantes de cara a seguir investigando. Se proponen para futuros estudios el análisis de jurisprudencia de otros países y de los contenidos de las periciales realizadas en procedimientos judiciales.

ANEXO

Jurisprudencia	Palabra clave	Resumen	Utilización en el estudio
Sentencia nº 2817/2019. Audiencia Provincial. Tribunal del Jurado. Santiago de Compostela, España, 17/12/2019.	Entomología, Entomológico	Prueba pericial entomológica condiciones ambientales a las que el cuerpo ha sido expuesto.	SÍ
Sentencia nº 2605/2019, Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo civil y penal, Albacete, España, 04/11/2019.	Entomología	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	NO (debido a que es un recurso de una sentencia ya analizada 323/2019)
Sentencia nº 323/2019, Audiencia Provincial, Tribunal del Jurado, Albacete, España, 24/04/2019.	Entomología	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	SÍ
Sentencia nº 339/2016. Audiencia Provincial, Tarragona, España, 11/03/2016.	Entomología	Explicación de cómo se puede utilizar la Entomología cadavérica	NO
Sentencia nº 78/2015. Audiencia Provincial, Guadalajara, España, 02/03/2015.	Entomología	Síndrome postraumático cervical.	NO
Sentencia nº 1844/2014. Audiencia Provincial, Zaragoza, España. 08/10/2014.	Entomología, Entomológica.	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	SÍ
Sentencia nº 22793/2009. Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Civil y Penal. Madrid, España- 16/03/2009.	Entomología	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	SÍ
Sentencia nº 1/2005. Juzgado de lo Penal, Sevilla, España, 24/02/2005.	Entomología	Un doctor en ciencias biológicas, catedrático de zoología y entomología	NO
Sentencia nº 1233/2015. Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. Madrid, España, 24/03/2015.	Entomológica, Entomológico.	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	NO (debido a que es un recurso de una sentencia ya analizada 1844/2014)

Sentencia nº 2432/2014. Tribunal Supremo Sala de lo Penal. Madrid, España, 10/06/2014.	Entomológica	Prueba pericial entomológica estimación del IPM	SÍ
Sentencia nº 12305/2013. Audiencia Provincial. Tribunal Jurado. Barcelona, España, 08/10/2013.	Entomológica	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	SÍ
Sentencia nº 11612/2020. Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Civil y Penal, Barcelona, España, 16/04/2020	Entomológico	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	NO (debido a que es un recurso de una sentencia ya analizada 14439/2019)
Sentencia nº 2037/2019. Audiencia Provincial. Tribunal del Jurado. Granada, España, 13/11/2019.	Entomológico	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	Sí
Sentencia nº 14439/2019. Audiencia Provincial. Tribunal del Jurado. Barcelona, España, 22/07/2019.	Entomológica	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	SÍ
Sentencia nº 6982/2014. Audiencia Provincial. Madrid, España, 15/04/2014.	Entomológico.	Pérdida de biodiversidad de la flora y especies de alto valor entomológico.	NO
Sentencia nº 20187/2008. Audiencia Provincial. Madrid, España, 21/11/2008.	Entomológico.	Prueba pericial entomológica estimación del IPM.	NO (si se hubiese hecho el estudio el IPM hubiese sido más preciso)
Sentencia nº 128/2005. Audiencia Provincial. Santa Cruz de Tenerife, España, 26/01/2005.	Entomológico.	Pericial Entomológico	NO (no se especifica la utilidad de la pericial)

Anexo 1. Resultados de la búsqueda de Sentencias en CENDOJ.

BIBLIOGRAFÍA

Amendt, J., Campobasso, C. P., Gaudry, E., Reiter, C., LeBlanc, N. H., y Hall, M. J. (2006). Best practice in forensic entomology—standards and guidelines. *International Journal of Legal Medicine*, 121 (2), 90-104.

- Arnaldos, M.I., & García, M.D. (2021). Entomological Contributions to the Legal System in Southeastern Spain. *Insects*, 12(5), 429. doi:10.3390/insects12050429
- Benecke, M. (2004). Forensic Entomology: Arthropods and Corpses. In Tsokos M (ed) *Forensic Path Rev Vol II*. Humana Press.
- Byrd, J. H., y Castner, J. L. (2000). *Forensic entomology: The Utility of Arthropods in Legal Investigations*. CRC Press LLC.
- Cruz, A. M. (2006). Crime scene intelligence: an experiment in forensic entomology. *National Defense Intelligent College*, 12, 8-98.
- España, Colmenero Guerra, J. A., & Moreno Catena, V. (2013). *Ley de enjuiciamiento criminal y legislación complementaria* (3ª ed.). Tecnos.
- España. Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal). Sentencia núm. 806/1999 de 10 de junio.
- España. Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal). Sentencia núm. 1642/2000 de 23 de octubre.
- España. Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal). Sentencia núm. 290/2003 de 26 de febrero.
- España. Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal). Sentencia núm. 652/2001 de 16 de abril.
- García, M. D., Arnaldos, M.I., Lago, V., Ramírez, M., Ubero, N., Prieto, J., & Luna, A. (2021). The paradigm of interdisciplinarity in forensic investigation. A case in South-eastern Spain. *Legal Medicine*, 48, 101817. doi: 10.1016/j.legalmed.2020.101817
- Geberth, V. (2006). *Practical Homicide Investigation* (4th ed). Florida: CRC Press.
- Gil A. M., Urtiaga V. A., Martínez, P. M., y Saloma, B. M. (2014). Protocolo de actuación Para la recogida y registro de muestras entomológicas en una investigación Pericial forense. *Uguzkilore*, 28, 257-286.
- Goff, M. L. (1993). Festín de pruebas: Insectos al servicio forense. En: Taller de la Academia Americana de Ciencias Forenses. *Memorias del taller de la Academia Americana*, 4, 28–34.
- Goff, M.L., & Lord, W.D. (1994). Entomotoxicology. A new area for forensic investigation. *Am J Forensic Med Pathol*, 15(1), 51-7.
- Joseph, I., Mathew, D. G., Sathyan, P., & Vargheese, G. (2011). The use of insects in forensic investigations: An overview on the scope of forensic entomology. *Journal of forensic dental sciences*, 3(2), 89–91. <https://doi.org/10.4103/0975-1475.92154>
- Kenawy, M. & Abdel-Hamid, Y. (2019). Medico-Legal Forensic Entomology Use of Insects in Death Investigations A Review. *Egyptian Academic Journal of Biological Sciences*, 11 (2), 59-47. <https://doi.org/10.21608/EAJBSE.2019.61865>
- Krinsky, W. L. (2019). Forensic Entomology en G. Mullen y L. Durden (Eds.), *Medical and Veterinary Entomology* (3rd ed., pp. 51–60). Elsevier. doi:10.1016/b978-0-12-814043-7.00005-4

Lord, W. D y Rodríguez, W. C. (1989). Forensic Entomology: The Use of Insects in the Investigation of Homicide and Untimely Death. *The prosecutor*, 41-48.

Moreno, C. I (2005). *Delitos societarios: las diferentes figuras delictivas y su aplicación en los tribunales*. Centro de estudios Ramón Areces.

Muñoz-Lozano, C., Martín-Vega, D., Martínez-Carrasco, C., Sánchez-Zapata, J.A., Morales-Reyes, Z., González, M., y Moleón, M. (2019). Avoidance of carnivore carcasses by vertebrate scavengers enables colonization by a diverse community of carrion insects. *PLoS ONE* 14(8), 1-22. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221890>

Robledo, M. M. (2015). La aportación de la prueba pericial científica en el proceso penal. *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*, 15, 5-12.

Singh, J. M., & Sharma, B. R. (2008). Forensic Entomology: A Supplement to Forensic death investigation. *Journal of Punjab Academy of Forensic Medicine & Toxicology*, 8 (1), 26-32.

Smith, K. G. V. (1986). *A Manual of Forensic Entomology*. British Museum and Cornell University Press.

Voss, S. C., Forbes, S. L., & Dadour, I. R. (2007). *Decomposition and insect succession on cadavers inside a vehicle environment*. *Forensic Science, Medicine, and Pathology*, 4(1), 22–32. doi:10.1007/s12024-007-0028-z

ANÁLISIS DE GÉNERO EN LOS ÍNDICES DE ABSENTISMO POR INCAPACIDAD TEMPORAL EN LA GUARDIA CIVIL DIFERENCIAS ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES GUARDIAS CIVILES

FERNANDO DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ

TENIENTE CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL. MANDO DE PERSONAL

Fecha de recepción: 24/11/2021. Fecha de aceptación: 21/12/2021

RESUMEN

Los índices de absentismo por baja médica entre el personal de la Guardia Civil son superiores en las mujeres que en los hombres. Para discernir sus causas, sobre este personal han sido analizadas las vicisitudes de salud vinculadas con la maternidad, la pertenencia a una escala determinada, el cuidado de la progenie y mayores y la forma y uso de las medidas de conciliación existentes.

En su análisis, se ha procedido a evaluar datos agregados de los informes trimestrales desde el 2012 del Servicio de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil y se ha hecho un análisis de regresión de los microdatos procedentes de los días de baja médica de más de setenta mil guardias civiles durante el 2018 y 2019.

Mientras que la mitad de la diferencia en los índices de absentismo está explicada por las bajas vinculadas con la maternidad, otra parte importante lo estaría por la aplicación desequilibrada de las medidas de conciliación y la falta de corresponsabilidad de los hombres.

Palabras clave: Baja médica, conciliación, escala, edad, mujer, hombre.

ABSTRACT

The rates of absenteeism due to medical leave among Civil Guard personnel are higher in women than in men. In order to discern its causes, the health vicissitudes related to maternity, the membership to a certain scale, the care of progeny and the elderly, and the form and use of existing conciliation measures have been analysed on these personnel.

In its analysis, aggregate data from the quarterly reports since 2012 of the Civil Guard Health Assistance Service has been evaluated and a regression analysis has been made of the microdata from the days of sick leave of more than seventy thousand Civil Guards during 2018 and 2019.

While half of the difference in absenteeism rates is explained by maternity leave, another important part is due to the unbalanced application of work-life balance measures and the lack of co-responsibility of men.

Keywords: Medical leave, conciliation, scale, age, woman, man.

1. INTRODUCCIÓN

Se define el absentismo laboral como la ausencia de una persona en su puesto de trabajo durante las horas que debería estar presente. Básicamente el absentismo laboral ocurre cuando un individuo no va a trabajar y no cumple con sus responsabilidades.

El absentismo laboral engloba un amplio abanico de situaciones. De todas ellas, este trabajo de investigación se centra en aquellas que están directamente relacionadas con los procesos de incapacidad temporal, también denominados bajas médicas, y de manera más indirecta con las reducciones de jornada por el cuidado de hijos e hijas menores.

El análisis de los procesos de baja médica en cualquier organización implica el análisis de variables complejas que deben ser valoradas en el contexto único de cada organización, influenciado por los usos y costumbres laborales de la sociedad y de las posibilidades y restricciones establecidas normativamente.

En nuestra sociedad actual no debería esperarse que pudieran existir razones de género que consiguieran condicionar que, bien las mujeres o bien los hombres, por el mero hecho de serlo, estuvieran abocados a mayores índices de absentismo.

Para corroborar la hipótesis anterior, sería necesario identificar cuáles son las funciones propias de la organización para la que se trabaja, la normativa de tratamiento de las bajas médicas, las políticas de conciliación y muchas otras variables que inciden directa e indirectamente en la ausencia del puesto de trabajo durante la jornada laboral.

La complejidad que implica de por sí este tipo de análisis se acentúa en la Guardia Civil al desempeñar funciones muy diversas, tanto operativas como burocráticas. Además, es necesario añadir el despliegue por todo el territorio nacional.

Las especiales funciones y cometidos de corte operativo hacen que sus integrantes se encuentren expuestos de forma continuada a multitud de factores de riesgo que originan un elevado número de incidentes los cuales derivan, en muchos de los casos, en bajas médicas en acto de servicio.

Aunque, a priori, esta circunstancia podría justificar unos elevados índices de absentismo, si se realiza un análisis más profundo, orientado especialmente a la tipología concreta de bajas acaecidas, así como a los periodos de recuperación que cada una de ellas requiere, se obtiene que no en todos los casos existe un nexo causal directo entre dichas incidencias con el tipo de baja y duración.

En este marco de actuación, se deben analizar las diferencias en los índices de absentismo por baja médica entre las mujeres y hombres que forman parte de la Guardia Civil y, de existir, tratar de discernir las causas que están detrás de estas diferencias y proponer las consecuentes medidas correctoras.

Este trabajo de investigación pretende analizar la diferencia en los índices de absentismo entre mujeres y hombres en su relación con la maternidad, con la asunción de responsabilidades laborales, con las del cuidado de nuestros menores y mayores o con las políticas de conciliación.

En la investigación se ha analizado información sobre la situación del absentismo por baja médica en la Guardia Civil obrante en los informes trimestrales de absentismo

entre 2012 y 2019, elaborados por el Servicio de Asistencia Sanitaria, así como los microdatos de los días de baja médica de más de setenta mil guardias civiles durante 2018 y 2019, con diferenciación de su sexo, escala de pertenencia, edad y número de hijos e hijas. Para el análisis de los microdatos se han utilizado ecuaciones de regresión apoyados por el programa GRETL.

Sin lugar a dudas, el fenómeno del absentismo por baja médica con distinción de género en cualquier Institución, y más en concreto en la Guardia Civil, debe afrontarse desde múltiples perspectivas organizativas, tanto las vinculadas propiamente a la salud como las orientadas a la satisfacción de las necesidades y motivaciones de sus miembros.

2. EL ABSENTISMO POR BAJA MÉDICA

A los efectos de este trabajo, se define el absentismo como la ausencia del puesto de trabajo por una causa relacionada con la salud, fruto de una patología o lesión.

Conocer las causas que, con carácter general, pudieran justificar unos índices de absentismo elevados en cualquier organización y, de manera más concreta, analizar su afectación en el personal de la Guardia Civil nos permitirá enmarcar, de forma general, qué subyace detrás de las bajas médicas.

2.1. CAUSAS QUE ORIGINAN EL ABSENTISMO POR BAJA MÉDICA

De acuerdo con los informes Adecco sobre absentismo (2018 y 2019), son cuatro los factores que es necesario analizar para poder estudiar las causas que se encuentran detrás del absentismo por baja médica:

- Factores institucionales, que establecen una correlación positiva entre el número de bajas médicas en una organización y el grado de protección y cobertura de las bajas, en el sentido de cuanto mayor es el grado de protección al desempleo y, por lo tanto cuanto mayor es el derecho a la indemnización por despido (lo que proporciona una mayor garantía de mantener el puesto de trabajo), mayores son los índices de absentismo por baja médica.

El personal de la Guardia Civil, como funcionario del Estado que es, no puede perder tal condición amparándose en ajustes de naturaleza económica o de otra índole, sino que la única vía para la pérdida de la condición de guardia civil es la disciplinaria por falta muy grave, lo que pudiera equipararse al despido procedente en el ámbito privado.

- Factores atribuibles a las condiciones socioeconómicas de quienes trabajan, en cuanto a edad, sexo, estado civil, renta, sector y tipo de contrato. En el conjunto de estos factores, se ha demostrado que las recompensas económicas inciertas reducen el absentismo por enfermedad.

En la Guardia Civil existe un altísimo grado de certidumbre en cuanto a las retribuciones se refiere, incluso superiores al del conjunto de los funcionarios civiles del Estado ya que, al contrario que a estos, el personal de la Guardia Civil no sufre ningún decremento salarial por estar más de tres meses de baja para el

servicio, salvo los que se corresponden con los incentivos al rendimiento. Ello, sin duda, en línea con este factor, incentiva a que los procesos de incapacidad temporal de larga duración por baja médica se prolonguen.

- Factores atribuibles a las condiciones de trabajo, en función del grado de satisfacción, compromiso y bajo desempleo sectorial.

La variedad de las condiciones para el desempeño de las funciones asignadas a cada puesto de trabajo en la Guardia Civil es bastante elevada; varía desde el reconocimiento de su labor, tanto por la ciudadanía como por quienes ejercen el mando, por la rutina o novedad de sus quehaceres, la calidad de los medios utilizados, el grado de auto concienciación de la importancia de su labor o el entorno en que desempeña sus funciones (bien en capitales de provincia o pequeños núcleos poblacionales).

Una determinada combinación de estos condicionantes puede derivar en la desafección con la Institución y la consecuente falta de compromiso, incrementado con la edad y con los compromisos familiares.

- Factores atribuibles al tipo de organización, de acuerdo a criterios de tamaño, retribución, procedimientos empleados y trabajo en equipo. Aquellas organizaciones que ofrecen retribuciones en función del resultado tienen un menor índice de bajas por enfermedad.

La dificultad de poder valorar los resultados en muchos de los cometidos del personal de la Guardia Civil, en los que la prevención es la base de su trabajo, provoca que sea un problema establecer incentivos al rendimiento eficaces.

Los incentivos al rendimiento están regulados en la Guardia Civil por la Orden General 4/2021, de 12 de febrero. Con la finalidad de ofrecer un alto nivel de transparencia, la productividad responde en numerosas ocasiones a cuantías fijas mensuales, que se convierte, en la práctica, en un concepto retributivo más, derivando en un derecho más que en un estímulo. Con carácter general, esta productividad se reduce proporcionalmente en función de los días de baja médica para el servicio del mes de cómputo, con excepción de aquellas bajas que se hayan producido con ocasión del servicio.

Y es por todo ello que la explicación del origen de las bajas médicas debe encontrarse en su propia naturaleza, la cual constituye un fenómeno complejo que abarca tanto la salud como el comportamiento social que conduce al abandono del trabajo (Stansfel, Head y Ferrie, 1999).

Por lo tanto, dado que el absentismo por incapacidad temporal no siempre está suficientemente justificado por motivos puramente clínicos, todos los estudios realizados coinciden en valorar las posibilidades de reforzar el control y seguimiento de las bajas médicas, así como de penalizar o incrementar el coste de las ausencias.

2.2. ABSENTISMO POR BAJA MÉDICA DE LA MUJER TRABAJADORA

Teniendo como referencia de nuevo los Informes Adecco sobre absentismo, desde el periodo analizado entre 2009-2018 para una muestra del mercado laboral español que varía entre 2,2 y 3,1 millones de trabajadores (dependiendo del año), entre el

55-60% del número de bajas médicas por contingencias comunes correspondió a las mujeres trabajadoras. En 2018 el índice de absentismo de los hombres fue del 2,75% mientras que en las mujeres fue del 4,23%¹. En 2017, el 37% de las mujeres trabajadoras cursaron algún tipo de baja por el 29,5% de los hombres trabajadores.

A continuación, se muestra la información obrante en el Ministerio de Inclusión, Seguridad social y Migraciones sobre los procesos de incapacidad temporal de los trabajadores incluidos en el régimen general del Instituto Nacional de Seguridad Social y de los regímenes especiales de las mutualidades colaboradoras con la seguridad social, sumados y separados por género.

INCAPACIDAD TEMPORAL ESPAÑA 2018-2019 CONTINGENCIAS COMUNES						
	Duración media de los procesos finalizados en el periodo		Número de procesos finalizados en el periodo		Número de días de baja de procesos finalizados en el periodo	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
2019	36,81	39,63	2.291.321	3.204.728	84.348.690	127.006.777
2018	36,71	40,12	2.003.115	2.736.950	73.545.150	109.798.640

Tabla I. Elaboración propia. Fuente: Estadísticas, presupuestos y estudios de la Seguridad Social (2021).

De esta tabla se desprende que en 2019 el 58,3% de los procesos de baja médica y el 60,1% de los días de baja de los procesos finalizados ese año corresponden a mujeres trabajadoras.

Sin embargo, en cuanto a las contingencias profesionales, es decir, las originadas por riesgo profesional, bien por enfermedad profesional o bien por accidente de trabajo, prácticamente el número de procesos de baja médica y el índice de días perdidos es el doble en los hombres que en las mujeres. Por otro lado, la duración media de los procesos de baja médica es mínimamente superior en las mujeres.

INCAPACIDAD TEMPORAL ESPAÑA 2018-2019 CONTINGENCIAS PROFESIONALES						
	Duración media de los procesos finalizados en el periodo		Número de procesos finalizados en el periodo		Número de días de baja de procesos finalizados en el periodo	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
2019	38,18	41,68	470.857	229.492	17.975.250	9.565.858
2018	36,95	40,49	440.876	227.245	16.292.213	9.201.494

Tabla II. Elaboración propia. Fuente: Estadísticas, presupuestos y estudios de la Seguridad Social (2021).

1 Para su cálculo se ha transformado el Índice de días de baja del informe, definido como el número de días de IT de los procesos con alta al año por cada 100 trabajadores, en el índice de absentismo definido como el porcentaje de días perdidos por trabajador, dividiendo los primeros índices entre 365 (habría que dividir entre 100 para reducirlo a un solo trabajador y multiplicar por 100 para sacar el porcentaje).

De acuerdo con la siguiente tabla, durante las jornadas de trabajo, menos del 18% de los accidentes graves y del 7% de las muertes de los trabajadores se produce en mujeres.

ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA SEGÚN GRAVEDAD						
	AÑO	2019	2018	2017	2016	2015
Ambos	TOTAL	562.756	532.977	515.082	489.065	458.023
	Leves	557.863	528.412	510.682	484.912	454.029
	Graves	4.332	3.991	3904	3657	3479
	Mortales	561	574	496	496	515
Mujeres	TOTAL	158.153	155.209	153.099	149.466	140.398
	Leves	157.443	154.496	152.439	148.796	139.788
	Graves	674	680	637	635	579
	Mortales	36	33	23	35	31
Varones	TOTAL	404.603	377.768	361.983	339.599	317.625
	Leves	400.420	373.916	358.243	336.116	314.241
	Graves	3.658	3.311	3.267	3.022	2.900
	Mortales	525	541	473	461	484
Mujeres %	TOTAL	28	29	29,72	30,56	30,65
	Leves	28,22	29,24	29,85	30,69	30,79
	Graves	15,56	17,04	16,32	17,36	16,64
	Mortales	6,42	5,75	4,64	7,06	6,02

Tabla III. Fuente: Instituto de las mujeres del Ministerio de Igualdad (2021).

Detrás de esta generalizada diferencia de nivel de absentismo por baja médica entre mujeres y hombres podemos encontrar:

- Las situaciones de baja médica relacionadas con la maternidad.
- Además, unido al anterior, se deben añadir aquellas bajas médicas vinculadas con el sistema reproductivo de la mujer, cuyos procesos fisiológicos hormonales, que se inician en la pubertad y se mantienen hasta la menopausia, pueden alcanzar alteraciones de la salud que deriven en situaciones de incapacidad temporal.
- El acoso sexual y la violencia en el trabajo son riesgos de la esfera laboral que inciden de mayor manera en mujeres que en hombres y que redundan en numerosas ocasiones en bajas médicas de naturaleza psicológica. El modelo-tipo sujeto a este tipo de riesgos es la mujer menor de 29 años y con trabajo temporal.
- La atención a la familia, con las consecuentes repercusiones en la vida laboral, no se realiza de manera equitativa entre hombres y mujeres. Con carácter general, de acuerdo con el VII Informe Adecco sobre absentismo (2018), en las labores de cuidado de la progenie y otros familiares, el 35% de los hombres trabajadores están involucrados para un 45% de las mujeres trabajadoras. Y, además, el tramo de edad con mayor diferencia es entre los 35 y 48 años, por lo que solo las mujeres más jóvenes son las que podrían competir en igualdad con los hombres en el mercado laboral. Este fenómeno se agudiza para aquellos núcleos familiares que cuentan con dos o más hijos o hijas o en aquellos casos en los que existe algún familiar con alguna incapacidad. Por ello, “el reparto de las tareas domésticas sigue siendo muy desfavorable para las mujeres, sean estas amas de casa o asalariadas” (Osborne, 2015).

De hecho, de acuerdo con los datos del Instituto de las Mujeres reflejados en la siguiente tabla, el porcentaje de mujeres trabajadoras, respecto al total de trabajadores que solicitan excedencia por cuidado de hijos, es superior al 90% y para el cuidado de familiares supera el 80%, aunque es cierto que se aprecia una ligera tendencia a la baja en el tiempo en ambos porcentajes.

Por lo tanto, podríamos inferir que la asunción de cargas familiares para las mujeres reduce sus oportunidades profesionales en el mercado laboral. Esta situación no es exclusiva del mercado de trabajo español, sino que es común con el resto de países de la Unión Europea.

EXCEDENCIA POR CUIDADO DE HIJAS/OS						
AÑO	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Madres	43091	41302	40.536	37.531	33.779	29.554
Padres	4297	3947	3.363	2.986	2.416	1.881
% Madres	90,93	91,28	92,34	92,63	93,33	94,02
EXCEDENCIA POR CUIDADO DE FAMILIARES						
AÑO	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Mujeres	9.798	9.734	9.398	8.421	7.924	6.923
Hombres	2.260	2.074	1.836	1.599	1.445	1.253
% Mujeres	81,26	82,44	83,66	84,04	84,58	84,67

Tabla IV. Fuente: Instituto de las mujeres del Ministerio de Igualdad.

En 2015, en la Unión Europea, la tasa media de empleo de las mujeres con un hijo o hija menor de 6 años era un 8,8% inferior a la de las mujeres sin hijos menores de esa edad. Al contrario, la paternidad mejora la tasa de empleo de los hombres, que en la misma fecha era 12 puntos porcentuales superior a las de los hombres sin descendencia. Además, el tramo de edad en el que se manifiesta mayor distancia en el cuidado de hijos e hijas es entre los 35 y 48 años.

No es de extrañar entonces que, a mayor formación, las mujeres decidan tener un menor número de descendientes y dedicar más atención a su carrera profesional y viceversa. Y, obviamente, una de las causas de esta decisión tiene que ver con las dificultades de conciliación de la vida laboral con la familiar que asume generalmente la mujer. En definitiva, en muchas ocasiones las mujeres toman decisiones sobre su posición en el mercado de trabajo (tipo de actividad, sector, opciones de flexibilidad, trabajo a tiempo parcial, entre otros) de acuerdo con su situación familiar. De la brecha de género en la adopción de medidas de conciliación subyace una actitud tácita que da prioridad al sustento económico del hogar, frente a las tareas de cuidado, y la mayoría de los nuevos padres están aún poco dispuestos a recurrir a medidas que impliquen una pérdida de ingresos, en comparación con las nuevas madres (Abril, Jurado, Bogino, Botía y Monferrer, 2018).

Y cuando no se dispone del tiempo necesario para la atención de las tareas familiares, es la mujer la que recurre en mayor medida a las reducciones de jornada y, aun cuando estas no son suficientes, cuando la doble jornada trabajo/hogar supera la propia capacidad de las trabajadoras, se recurre a las ausencias de los puestos de trabajo por incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral. De acuerdo con Vicente Pardo “los factores psicosociales se presentan como un factor determinante en el inicio, en la prolongación de la incapacidad temporal y en dificultar el retorno laboral” (2018).

Con carácter general, los efectos derivados de la conciliación han pretendido ser atenuados con la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, por la que se equiparan de manera progresiva los antiguos permisos de maternidad y paternidad, hasta que ha sido alcanzada la equiparación a 16 semanas en 2021, y se avanza hacia la corresponsabilidad en las tareas familiares. En palabras de Carme Adán, “Dejemos de hablar en términos de conciliación de las mujeres y comencemos a hablar de corresponsabilidad de todos los actores implicados en las tareas de cuidado” (2008). Esta equiparación incrementa las opciones para conciliar vida familiar y laboral, lo cual se espera que coadyuve a la prevención de las ausencias, a la vez que se espera que se reduzcan las patologías relacionadas con el estrés y se mejore la situación de la mujer en el mercado laboral.

2.3. CÓMPUTO DE LAS BAJAS MÉDICAS. SISTEMA DE MEDICIÓN

La mencionada falta de consenso en la definición del concepto de absentismo ha provocado notables diferencias en su cálculo e interpretación cuando las estadísticas que se confrontan pertenecían a instituciones distintas.

Para el análisis del número de bajas médicas, de manera que puedan estudiarse de forma comparada las estadísticas existentes, tanto espaciales (por provincias) como temporales, además de divididas por sexo, se concibe el índice de absentismo. Este índice se define como el porcentaje de tiempo (expresado en días) que, en promedio, cada guardia civil no ha estado disponible para desempeñar su trabajo durante el período considerado, con motivo de una insuficiencia de condiciones psicofísicas. El índice de absentismo, también denominado porcentaje de días perdidos (PDP), es el resultado de dividir el número de días perdidos durante el periodo considerado por baja médica, entre el número medio de efectivos del periodo multiplicado por los días del periodo, y multiplicado el resultado por cien, con arreglo a la siguiente fórmula:

$$I.A. = \text{N}^{\circ} \text{ de días perdidos durante el periodo por baja médica} / (\text{N}^{\circ} \text{ medio de efectivos} \times \text{Días del periodo}) \times 100.$$

Los datos obrantes están armonizados con los criterios establecidos por la Inspección de Personal de Seguridad y Servicios (IPSS) de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES) del Ministerio del Interior, que de manera conjunta analiza los niveles de absentismo entre la Guardia Civil y Policía Nacional.

3. ABSENTISMO Y CONCILIACIÓN RESPONSABLE

Como establece la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se deben establecer criterios de actuación de todos los poderes públicos para incorporar pautas favorecedoras de la igualdad con el fin de introducir medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación, promoción profesional y en las condiciones de trabajo.

Por ello, se deben establecer medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar, así como el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia.

Detrás de las diferencias entre géneros de las bajas médicas pudiera descubrirse que existe en el subconsciente de nuestra sociedad la idea de que las mujeres, por el

mero hecho de dar a luz, son las responsables de ámbito doméstico y cuidado de sus familias, como actividades no productivas, debiendo dejar las que lo son a manos de los hombres. Por ello, hacen uso de las reducciones de jornadas, excedencias y bajas médicas para facilitar el desarrollo profesional de los hombres, que se ven liberados de esas cargas familiares.

La duración del permiso de paternidad, denominado desde el 2019 permiso del progenitor distinto de la madre biológica, ha ido aumentando anualmente suponiendo 4, 5, 8, 12 y 16 semanas hasta el 2021. Ello ha supuesto un factor decisivo para reducir sustancialmente las diferencias de cuidados entre progenitores. Todavía en 2018, de media, los padres utilizaron un cuarto de los días de los que disfrutaron las madres y se espera que a partir de este año 2021 estas diferencias desaparezcan totalmente (Jurado Guerrero, Teresa; Muñoz Comet; Jacobo; 2020).

A su vez, la organización y el Estado deben establecer medidas que faciliten cierto tiempo para ausentarse del trabajo en línea de favorecer los cuidados. En España existen las siguientes medidas:

- Permisos de ausencia y permisos flexibles para abandonar el trabajo parcialmente por razones personales o familiares.
- Horarios ajustados para concentrar las horas de trabajo, principalmente por las mañanas.
- Horarios flexibles para la entrada y salida del puesto de trabajo según las necesidades laborales y familiares.
- Posibilidad del desarrollo del trabajo para ahorrar tiempo de desplazamiento.
- Habilitación de sistemas de control para conocer dónde y durante cuánto tiempo trabaja el empleado.

Sin embargo, la brecha de género en España es especialmente grande en cuanto a excedencias por cuidado de hijos y reducciones de jornada y menor en cuanto a la flexibilidad horaria y los permisos vinculados con la natalidad (Jurado-Guerrero, Teresa; Martínez Pastor, Juan Ignacio; Fernández Lozano, Irina; 2021).

Y en esta misma línea sucede en la Guardia Civil, como se aprecia en la siguiente tabla:

CONCILIACIÓN DE HIJOS	Nº DE ACTUACIONES en el ámbito de la DGGC							
	2018 1er Semestre		2018 2º Semestre		2019 1er Semestre		2019 2º Semestre	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Reducción de la jornada para cuidar de un hijo menor de 12 años	117	161	123	195	115	159	115	182
Flexibilización de la jornada para quienes tengan a su cargo hijos menores de 12 años	80	52	68	46	73	39	95	51

Tabla V. Elaboración propia. Fuente: Consejo de la Guardia Civil. Plan Concilia.

Considerando la desproporción entre hombres y mujeres en la Guardia Civil ($\approx 92\%-8\%$), el hecho de que existan más mujeres guardias civiles que hayan recurrido a la reducción de jornada por cuidado de hijo menor de doce años que sus compañeros hombres es altamente significativo de la falta de corresponsabilidad en la atención de la familia (este resultado está alineado con Tabla I de Abril, Jurado, Bogino, Botía

y Monferrer 2018). Y así también la concesión de flexibilidad de la jornada por tener a cargo hijos o hijas menores de doce años, al ser solo el doble de hombres que de mujeres a quienes se les han concedido, siendo ellos más de once veces en número.

Por lo tanto, existiendo herramientas que permiten conciliar la vida laboral, personal y familiar y que hemos visto que son utilizadas más habitualmente por mujeres que por hombres, ¿se sostiene que las mujeres puedan recurrir en mayor medida que los hombres a la baja médica para atender a sus necesidades familiares?

4. HIPÓTESIS

Las preguntas a la que se pretende dar respuesta con el presente trabajo de investigación son las siguientes:

¿Existen diferencias relevantes entre los índices de absentismo por baja médica entre los hombres y las mujeres guardias civiles? De existir, ¿en qué género son superiores?, ¿qué razones podrían justificar esas diferencias?, ¿qué medidas se pueden adoptar para paliarlas?

Del análisis de los datos agrupados y microdatos se esperan alcanzar los siguientes resultados:

1. La principal causa que está detrás del mayor índice de absentismo de las mujeres respecto al de los hombres está relacionada con las situaciones derivadas de la maternidad (H1).
2. Para cualquiera de los dos géneros, los índices de absentismo por baja médica son menores en función de que su escala de pertenencia implique la asunción de mayores responsabilidades (H2).
3. El intervalo de edad que presenta mayor índice de absentismo por baja médica en las mujeres es el de 30 a 45 años, que coincide con la media de edad en la que las madres españolas tienen mayor necesidad de atención a sus menores. Sin embargo, para los hombres el intervalo de edad de mayor incidencia de bajas médicas se corresponde con el de mayores de 45, fruto de los problemas inherentes al envejecimiento (H3).
4. La mayor responsabilidad de las mujeres en la atención de las necesidades familiares, junto con la peculiar jornada de trabajo en la Guardia Civil, que requiere servicios todos los días del año y en todos los horarios, no puede ser atendida mediante los sistemas de conciliación existentes actualmente, lo que deriva en optar por bajas médicas como la única vía para poder atender el cuidado de descendientes y ascendientes. En este sentido, aquellas mujeres guardias civiles con un número mayor de descendientes, tres o más, recurrirán en mayor medida a la baja médica (H4).
5. Las medidas de conciliación introducidas por el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, han coadyuvado a reducir las diferencias entre los índices de absentismo por baja médica de las mujeres y hombres guardias civiles. En concreto, las diferencias entre los índices de absentismo por baja médica durante 2019 son menores que durante 2018, fruto de la extensión del permiso del progenitor distinto de la madre biológica de cinco a ocho semanas (H5).

5. METODOLOGÍA

Para tratar de dar respuesta a las cuestiones planteadas en la hipótesis, se procederá al análisis de datos agregados entre 2012-2019 en atención a los tipos de baja médica según su relación con el servicio, tipo de patología y escala de pertenencia. Además, se cuantificará, mediante estimaciones, un modelo base que sirva para poder analizar cuál es la relación entre las variables incluidas, utilizando para ello los datos reales individualizados de absentismo por baja médica del personal de la Guardia Civil entre los años 2018 y 2019. No se consideran los datos procedentes del año 2020 por los efectos que la pandemia ha podido producir en las bajas médicas, que desvirtuarían notablemente los resultados de la investigación.

Los datos individualizados provienen del personal de la Guardia Civil que ha permanecido en la situación administrativa de servicio activo completamente durante los dos años de estudio. Además, de cada miembro de la Guardia Civil analizado se conoce su género, edad a 1 de enero de 2019, escala a 31 de diciembre de 2019 y número de hijos e hijas declarados para el ajuste del IRPF hasta esa misma fecha. Este último dato es aportado voluntariamente por los guardias civiles, por lo que pudieran existir casos de descendientes no declarados.

6. ABSENTISMO POR BAJA MÉDICA EN LA GUARDIA CIVIL

6.1. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ABSENTISMO POR BAJA MÉDICA

El marco estratégico de la Guardia Civil recoge entre sus metas la reducción del absentismo laboral, tanto en el objetivo relacionado con el incremento de la eficiencia en la gestión de los recursos humanos como en el de potenciar los factores de motivación. Para su medición, el Servicio de Asistencia Sanitaria cuenta con registros del índice de absentismo por baja médica desde 1998, aunque es a partir de 2012 cuando se establecieron criterios más detallados para su análisis.

La evolución del índice de absentismo en la Guardia Civil entre 1998 y 2019 ha sido la siguiente:



Gráfico I. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

Llama la atención cómo la evolución del absentismo por baja médica es, en cierta medida, paralela a la curva del crecimiento económico de nuestro país, simultaneando puntos de inflexión en aquellos años de inicio y finalización de las crisis económicas.

Con la finalidad de determinar si los niveles de absentismo por baja médica expuestos en el gráfico anterior son altos, bajos o se corresponden con la media de la sociedad trabajadora española, es necesario comparar estos valores con la tasa de absentismo por incapacidad temporal del mercado laboral español que puede recogerse de los VII y VIII Informes Adecco². Según estos informes, la mencionada tasa de absentismo fue del 3,85% en 2007, pasando al 2,72% en 2013 (lo que supone una reducción del 30%). Sin embargo, desde ese año inició un incremento progresivo anual hasta alcanzar el 3,58% en 2017 y el 3,69% en 2019, aún por debajo de máximo alcanzado en 2007³. De acuerdo con estas cifras, el nivel de absentismo en el mercado laboral español es la mitad del existente en la Guardia Civil.

Sin embargo, para un mayor rigor comparativo, es más oportuno equipararse con la organización que por sus funciones, retribuciones, despliegue territorial y número de efectivos es más parecida a la Guardia Civil y con la que, además, cuenta con un criterio armonizado desde 2008, establecido por la IPSS, para el cálculo del índice de absentismo. Siendo así, la Policía Nacional cuenta con unos niveles de absentismo muy inferiores a los de la Guardia Civil, prácticamente la mitad, y tiene menor fluctuación ante los distintos ciclos económicos.

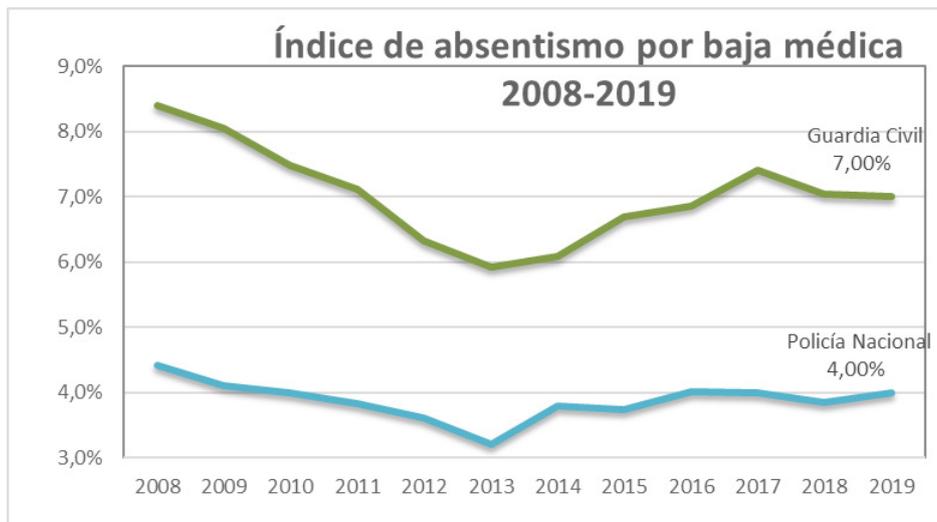


Gráfico II. Fuente: IPSS de la SES del Ministerio del Interior.

6.2. ABSENTISMO POR BAJA MÉDICA EN LA MUJER GUARDIA CIVIL

Por último, dentro de esta contextualización del absentismo por baja médica en la Guardia Civil, es necesario señalar cuál es la magnitud de las diferencias existentes

- 2 Para realizar los cálculos sobre las tasas de absentismo recurren a la “Encuesta Trimestral de Coste Laboral” del Instituto Nacional de Estadística y a la Encuesta de Población Activa para el dato de horas trabajadas.
- 3 La tasa de absentismo es calculada en base a horas no trabajadas por IT entre las horas pactadas efectivas, a diferencia de la IPSS, para Guardia Civil y Policía Nacional, que se calcula en días no trabajados por IT entre el total de días del año. A diferencia de la mayoría de los trabajadores, los miembros de las FCSE todos los días de año son laborables.

en los índices de absentismo entre las mujeres y hombres guardias civiles y, a la vez, conocer dónde se manifiestan esas diferencias.

La mujer guardia civil no es ajena a las circunstancias con las que convive el conjunto de las mujeres trabajadoras, cuyos detalles han sido expuestos en el apartado 2.2. Sin embargo, a estas circunstancias comunes deben considerarse otras particularidades concretas como miembros de la Guardia Civil.

Si tomamos como referencia la especialidad de seguridad ciudadana, donde se encuentra destinada la mitad del personal de la Guardia Civil, las particularidades más importantes serían las siguientes:

- Turnicidad en el desempeño del servicio. Es necesario mantener el servicio las 24 horas del día y todos los días del año. Por ello, el horario de servicio varía en cada día de la semana, desarrollándose en turnos de mañana, tarde o noche tanto en días laborables como en fines de semana y festivos. Ello dificulta una actividad programada o rutinaria en el ámbito familiar.
- El mantenimiento de unas condiciones psicofísicas óptimas que faculten para el desempeño de actividades de naturaleza física, así como de equilibrio psicológico, especialmente necesario por la responsabilidad que conlleva el porte y la posible utilización de armas de fuego durante el servicio.
- De acuerdo con lo establecido en el apartado cuarto del artículo quinto de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los miembros de la Guardia Civil deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta estas especificidades, la diferencia en el índice de absentismo entre hombres y mujeres, analizada por trimestres desde el tercero de 2012 hasta el cuarto de 2019 es el que se muestra en el gráfico siguiente:

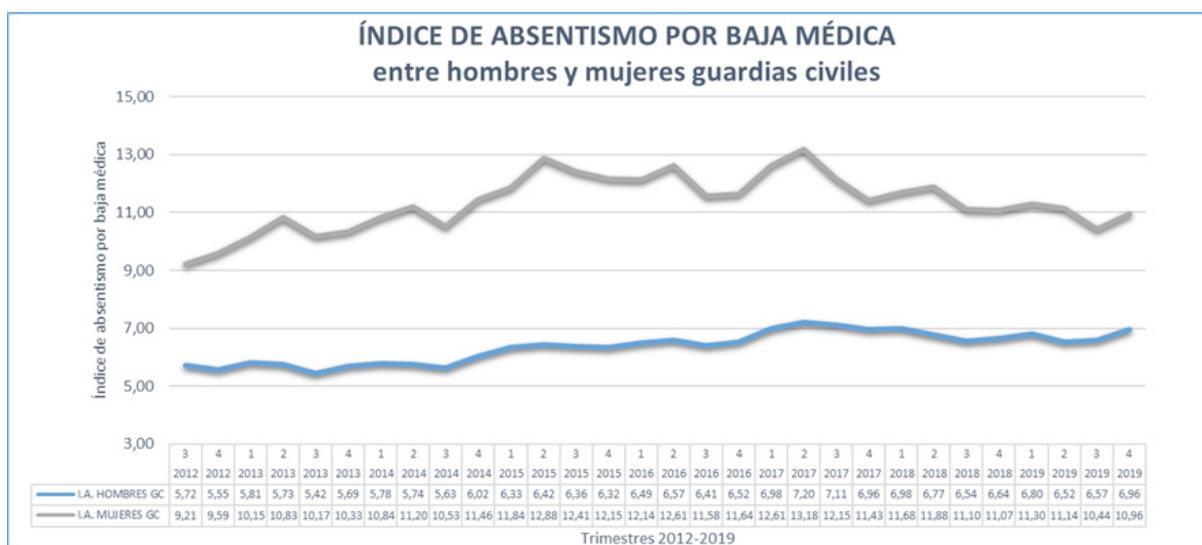


Gráfico III. Elaboración propia. Datos agregados de los informes trimestrales de absentismo en la GC. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

Para su cálculo, se han tenido en consideración todas las bajas médicas, con independencia de que estas tengan su origen en un accidente o una enfermedad, y si su origen es como consecuencia del servicio o no. En cada trimestre se ha considerado el número de efectivos existentes para ese periodo, siendo a lo largo de todo el espacio temporal analizado el número de efectivos hombres superior a los 70.000 e inferior a los 78.000, y para las mujeres superior a 5.000 e inferior a los 6.000.

Con carácter general, el índice de absentismo por baja médica de las mujeres guardias civiles es entre un 55% y un 90% superior al de los hombres guardias civiles. Además, su fluctuación es mayor, aunque este fenómeno puede ser explicado por el sustancial menor número de mujeres que de hombres.

Esta diferencia se mantiene en el periodo de siete años analizado, por lo que deben existir razones de carácter estructural que pudieran dar respuesta a esta notable diferencia. Sin embargo, la menor diferencia porcentual entre los índices de absentismo de ambos géneros se corresponde a la de los dos últimos trimestres del año 2019, siendo los únicos cuya diferencia se encuentra por debajo del 60%.

6.3. ANÁLISIS POR TIPOLOGÍA

Si del análisis solo consideramos las bajas médicas ocasionados por accidente, con independencia de que lo sean con ocasión del servicio, el resultado de la diferencia en el índice de absentismo es el que se refleja en el gráfico siguiente:

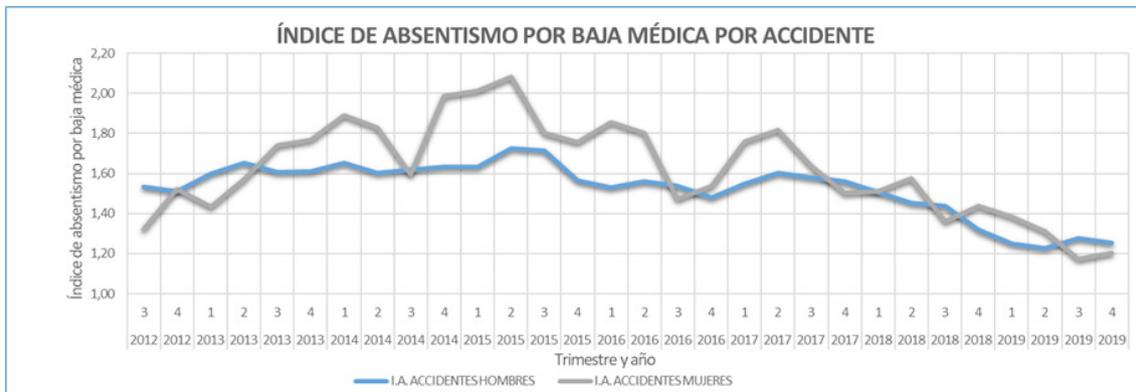


Gráfico IV. Elaboración propia. Datos agregados de los informes trimestrales de absentismo en la GC. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

A diferencia de lo que ocurre para el conjunto de las trabajadoras en España, no existen diferencias sustanciales entre los índices de absentismo por baja médica de las mujeres y hombres guardias civiles cuando estas bajas médicas están provocadas por un accidente.

La oscilación entre las rectas de ambos géneros se puede explicar por el propio azar que suponen los accidentes. Sin embargo, los accidentes ocasionados en acto de servicio, que suponen un tercio del total de los accidentes⁴, no pueden ni deben justificarse por una simple acción de azar. Teniendo en cuenta este aspecto, podría inferirse que las bajas médicas por accidente no están detrás de las diferencias de absentismo entre las mujeres y hombres guardias civiles.

4 La palabra “accidente” no es la más adecuada en cuanto engloba a bajas médicas causadas por intervenciones policiales. Sin embargo, se ha decidido mantener el término para poder facilitar la comprensión de la comparación con el conjunto de los trabajadores.

Eliminando estas bajas médicas, el resultado es el siguiente:

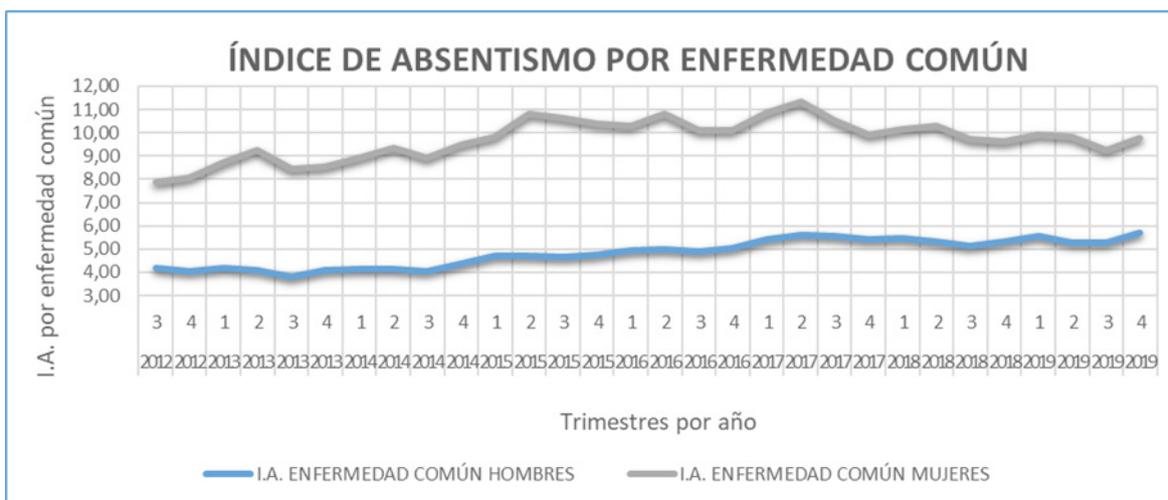


Gráfico V. Elaboración propia. Datos agregados de los informes trimestrales de absentismo en la GC. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

De media, los índices de absentismo de las mujeres guardias civiles doblan al índice de los hombres. Y esta tendencia se reduce en los dos últimos trimestres de 2019, que cae hasta “solamente” el 70%.

La revisión de las enfermedades que están detrás de las bajas médicas desvela que existe un grupo de patologías (enfermedad ginecológica) que afectan exclusivamente a las mujeres y representa un valor comprendido entre el 20 y 30 por ciento del total de los días de baja médica por enfermedad en cada uno de los trimestres analizados. Con la finalidad de ganar en rigurosidad, se han retirado igualmente los días de baja médica de enfermedades urológicas, que afectan primordialmente a los hombres y que suponen entre un 2-3%, aunque incluye las patologías renales que afectan también a las mujeres (alrededor de un 0,5% de los días de baja médica totales).

De esta manera, se reducen las diferencias sensiblemente, aunque el índice de absentismo femenino se mantiene todavía más alto. El resultado es el siguiente:

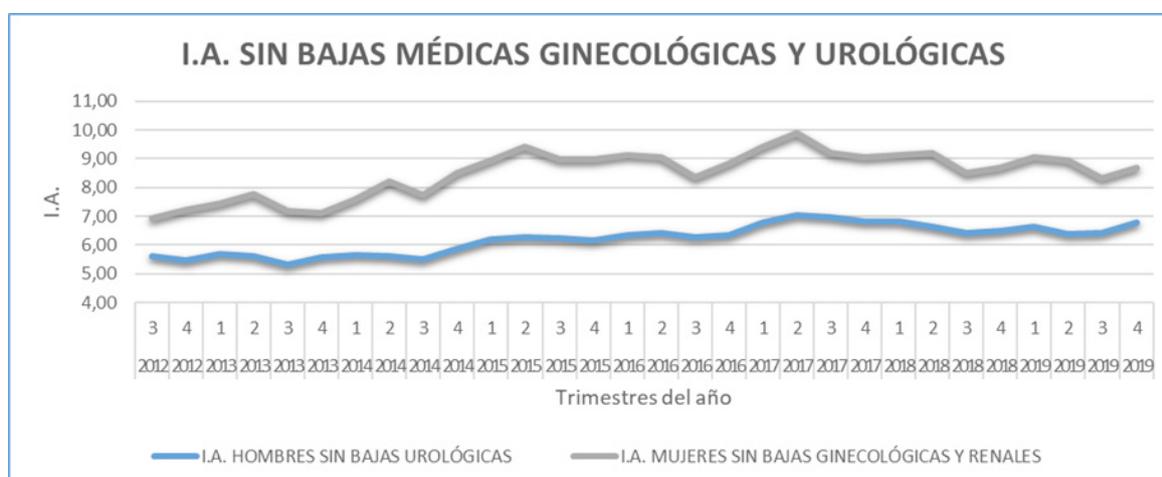


Gráfico VI. Elaboración propia. Datos agregados de los informes trimestrales de absentismo en la GC. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

Como se ha podido observar hasta el momento, la diferencia entre los índices de absentismo por baja médica no se puede entender por las diferencias fisiológicas ni por el desempeño de determinados cometidos en el trabajo ni por los accidentes.

6.4. ANÁLISIS POR ESCALA

Otro de los factores que se considera de interés es el de la Escala de pertenencia en relación a la asunción de responsabilidades. Esta es mayor en la Escala de oficiales, intermedia en la de suboficiales y menor en la de cabos y guardias.

Además, mientras que los puestos de trabajo de los miembros de la Escala de oficiales se corresponden normalmente con núcleos poblacionales importantes, el despliegue territorial de los miembros de la Escala de cabos y guardias es máximo, dando cobertura a todo el territorio nacional en más de dos mil puestos de la Guardia Civil.

Estos dos factores son decisivos para poder entender un mayor índice de absentismo en la Escala de cabos y guardias. Dentro de los componentes de la misma Escala, se mantiene una diferencia entre ambos géneros que va aumentando según se descienda en la Escala.

Los datos diferencias por Escala y género son los siguientes:

I.A. por Escalas		ESCALAS DE LA GUARDIA CIVIL					
		OFICIALES		SUBOFICIALES		CABOS Y GUARDIAS	
Año	Trimestre	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
2018	1º	1,14	2,55	3,78	7,78	7,77	12,52
	2º	1,37	2,03	3,55	7,80	7,52	12,66
	3º	1,20	2,74	3,44	7,35	7,32	11,91
	4º	1,27	2,14	3,52	6,96	7,42	11,88
2019	1º	1,41	2,63	3,65	8,77	7,58	12,00
	2º	1,48	3,70	3,12	8,63	7,33	11,92
	3º	1,44	1,73	3,20	8,01	7,38	11,43
	4º	1,68	3,03	3,49	7,45	7,80	11,98

Tabla VI. Elaboración propia. Datos agregados de los informes trimestrales de absentismo en la GC. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

7. ANÁLISIS DE DATOS

Hasta este punto del presente trabajo, todas las fuentes de datos de carácter estadístico donde se han estudiado las tendencias sobre el índice de absentismo por baja médica en los distintos aspectos analizados, bien por patología, edad o escala, se han hecho analizando los datos agregados de los informes trimestrales.

Sin embargo, para este trabajo de investigación se ha procedido además al análisis de los microdatos relacionados con los días de baja por IT del personal de la Guardia Civil que durante los años 2018 y 2019 se encontraba en la situación de servicio activo, correlacionándola con su género, su edad, su pertenencia a una escala y al número de hijos e hijas. Sin embargo, no ha sido posible contar con la edad de la progenie, que hubiera servido para poder corroborar o desechar la H5.

En relación al género, se establecen los grupos de hombres y mujeres.

En relación a la escala, todos los miembros de la muestra se encuadran en las escalas de oficiales, suboficiales o en la de cabos y guardias.

Se establecen grupos de edad entre menores de 30 años, entre 30 y 45 años y mayores de 45 años.

Se diferencian entre los que no tienen hijos e hijas, entre los que tienen hasta dos y los que tienen tres o más.

Para una muestra total de 71.690 guardias civiles, la división en cuanto a género, escala, edad y número de hijos e hijas es el siguiente:

ESCALA	oficiales	suboficiales	cabos y guardias	TOTAL
hombres	3072	6227	57182	66481
mujeres	117	233	4859	5209
Total	3189	6460	62041	71690
EDAD	<30 Años	30-45 Años	>45 Años	TOTAL
hombres	2042	37443	26996	66481
mujeres	319	3887	1003	5209
Total	2361	41330	27999	71690
HIJOS	0 HIJOS	1-2 HIJOS	3 o más HIJOS	TOTAL
hombres	18686	39520	8275	66481
mujeres	2245	2531	433	5209
Total	20931	42051	8708	71690

Tabla VII. Descriptivos de las variables dependientes e independientes de la muestra objeto de análisis. Fuente: Servicio de asistencia sanitaria de la Dirección General de la Guardia Civil.

La variable dependiente, número de días de baja, se cuantificará mediante estimaciones sobre la base de un modelo que sirva para poder analizar cuál es la relación entre las variables independientes incluidas mencionadas anteriormente, tanto para 2018 como para 2019.

Los modelos para cada uno de estos dos años es el siguiente:

$$\text{DBM gc}_{it} = \alpha_{0,i} + \alpha_{1,i} * \text{Muj}_i + \alpha_{2,i} * \text{E2}_i + \alpha_{3,i} * \text{E3}_i + \alpha_{4,i} * \text{Edad2}_i + \alpha_{5,i} * \text{Edad3}_i + \alpha_{6,i} * \text{Hij2}_i + \alpha_{7,i} * \text{Hij3}_i + u_{it}$$

$$\text{DBM SIN URO/GIN gc}_{it} = \alpha_{0,i} + \alpha_{1,i} * \text{Muj}_i + \alpha_{2,i} * \text{E2}_i + \alpha_{3,i} * \text{E3}_i + \alpha_{4,i} * \text{Edad2}_i + \alpha_{5,i} * \text{Edad3}_i + \alpha_{6,i} * \text{Hij2}_i + \alpha_{7,i} * \text{Hij3}_i + u_{it}$$

En este modelo, la explicación de las variables es la siguiente:

DBM gc: Representa los días de baja médica totales de cada uno de los guardias civiles en el año de estudio, bien en 2018 o 2019.

DBM SIN URO/GIN: Representa los días de baja médica de cada uno de los guardias civiles en el año de estudio, bien en 2018 o 2019, sin tener en cuenta los días de baja médica por causas urológicas (propias de los hombres) o ginecológicas (propias de las mujeres).

Muj: Representa a las mujeres guardias civiles.

E2: Representa a los miembros de la Guardia Civil de la Escala de Suboficiales

E3: Representa a los miembros de la Guardia Civil de la Escala de Oficiales.

Edad2: Representa al personal de la Guardia Civil entre 30 y 45 años.

Edad3: Representa al personal de la Guardia Civil con más de 45 años.

Hij2: Representa al personal de la Guardia Civil con uno o dos hijos o hijas.

Hij3: Representa al personal de la Guardia Civil con tres o más hijos e hijas.

Por lo tanto, la categoría de referencia sería el hombre guardia civil de la escala de cabos y guardias, menor de 30 años de edad y sin ningún hijo.

El modelo a utilizar para el análisis de datos es el de regresión de Poisson por contar con variables de conteo que se definen como el número de sucesos o eventos que ocurren en una misma unidad de observación en un intervalo espacial o temporal definido. En los conteos el valor 0 es bastante habitual y sus características principales son su naturaleza discreta y no negativa, es decir enteros positivos. (Figueroa, 2005). Es un modelo que resulta especialmente adecuado para modelar valores enteros no negativos, especialmente cuando la frecuencia de ocurrencia es baja.

Del análisis de regresión de los microdatos correspondientes a los años 2018 y 2019, considerando la variable dependiente DBM (Días de Baja Médica), es decir, todos los días de baja médica, se han alcanzado los siguientes resultados:

	71690 observaciones (toda la muestra)					
	Variable dependiente: DBM					
	2018			2019		
	<i>Coeficiente</i>	<i>valor p</i>		<i>Coeficiente</i>	<i>valor p</i>	
α_0 Constante	2,31	<0.0001	***	2,57	<0.0001	***
α_1 SEXO mujer	0,59	<0.0001	***	0,55	<0.0001	***
α_2 EDAD 30-45	0,77	<0.0001	***	0,59	<0.0001	***
α_3 EDAD >45	0,77	<0.0001	***	0,64	<0.0001	***
α_4 ESCALA SubOf	-0,83	<0.0001	***	-0,81	<0.0001	***
α_5 ESCALA Of	-1,74	<0.0001	***	-1,57	<0.0001	***
α_6 HIJOS 1-2	-0,01	<0.0001	***	-0,05	<0.0001	***
α_7 HIJOS >2	0,12	<0.0001	***	0,08	<0.0001	***
	R-cuadrado: 0.034510			R-cuadrado: 0.031402		

Tabla VIII. Elaboración propia. Resultado de la aplicación del programa Gretl sobre el conjunto de la muestra.

Los asteriscos que proporciona el programa GRETL al lado del p-valor de las variables explicativas informan de su nivel de significatividad. Al contar cada una de las variables con tres asteriscos, estas son estadísticamente significativas al 1%.

Dada por sentada su significatividad, la interpretación de los valores de los parámetros resultantes de la aplicación del modelo son los siguientes:

α_0 es la constante. Tiene un valor de 2,31 para el 2018 y 2,57 para el 2019. Es la variación que sufre el número de bajas médicas de esos años cuando todas las

demás variables del sistema son nulas. Por lo tanto, es el número de días de baja que no pueden explicarse por el género, la pertenencia a una escala, la edad o el número de descendientes.

Los valores de los demás coeficientes nos explican que los días de baja médica aumentan considerablemente: $e^{0.59}$ (1,8) veces los días, tanto para el 2018 y $e^{0.55}$ para el 2019 si el miembro de la Guardia Civil es mujer, y también aumenta sustancialmente $e^{0.77}$ (2,16) veces los días en 2018 si es mayor de 30 años y entre $e^{0.59}$ (1,8) y $e^{0.64}$ (1,9) si es mayor de 30 y de 45 años durante el 2019 respectivamente. Sin embargo, las diferencias en cuanto al número de hijos e hijas son mínimas tanto para 2018 como para 2019.

En sentido contrario operarían los coeficientes α_4 y α_5 que, al tener sus parámetros valores negativos, reducen el efecto de la constante en mayor cantidad en los oficiales que en los suboficiales. Por lo tanto, se ajusta a la hipótesis de que el aumento del nivel de responsabilidad implica menor nivel de absentismo por baja médica, en coherencia con lo establecido en la H2, no existiendo diferencias notables entre los coeficientes del 2018 y del 2019, siendo algo menores en el último año.

Si consideramos la variable dependiente DBM SIN URO/GIN, el resultado es el siguiente:

	71690 observaciones (toda la muestra) Variable dependiente: DBM SIN URO/GIN					
	2018			2019		
	<i>Coefficiente</i>	<i>valor p</i>		<i>Coefficiente</i>	<i>valor p</i>	
α_0 Constante	2,28	<0.0001	***	2,55	<0.0001	***
α_1 SEXO mujer	0,34	<0.0001	***	0,33	<0.0001	***
α_2 EDAD 30-45	0,81	<0.0001	***	0,61	<0.0001	***
α_3 EDAD >45	0,83	<0.0001	***	0,67	<0.0001	***
α_4 ESCALA SubOf	-0,84	<0.0001	***	-0,82	<0.0001	***
α_5 ESCALA Of	-1,76	<0.0001	***	-1,56	<0.0001	***
α_6 HIJOS 1-2	-0,04	<0.0001	***	-0,06	<0.0001	***
α_7 HIJOS >2	0,08	<0.0001	***	0,08	<0.0001	***

R-cuadrado: 0.025766 R-cuadrado: 0.025764

Tabla IX. Elaboración propia. Resultado de la aplicación del programa Gretl sobre el conjunto de la muestra.

Como se puede observar, las principales diferencias radican en la variación del coeficiente α_1 , que se ve reducido prácticamente a la mitad. Ello avala en gran parte la H1, de manera que la mitad de la diferencia de las bajas entre hombres y mujeres puede justificarse por las situaciones de embarazo, parto y lactancia, específicas de las mujeres. Aun así, los días de baja médica anuales en las mujeres guardias civiles se mantiene superior al de los hombres. Los demás coeficientes se mantienen sin diferencias significativas.

Para poder apreciar las diferencias existentes dentro del propio grupo de mujeres guardias civiles, de manera que nos permita identificar el modelo de mujer que más días de baja al año se encuentra, se ha procedido a realizar un análisis de regresión

de la muestra de 5209 mujeres dentro de la población bajo estudio. Considerando la variable dependiente DBM, los resultados son los siguientes para el 2018 y 2019:

	5209 observaciones (mujeres guardias civiles)					
	Variable dependiente: DBM					
	2018			2019		
	<i>Coefficiente</i>	<i>valor p</i>		<i>Coefficiente</i>	<i>valor p</i>	
α_0 Constante	2,45	<0.0001	***	2,96	<0.0001	***
α_2 EDAD 30-45	1,11	<0.0001	***	0,73	<0.0001	***
α_3 EDAD >45	0,90	<0.0001	***	0,48	<0.0001	***
α_4 ESCALA SubOf	-0,62	<0.0001	***	-0,33	<0.0001	***
α_5 ESCALA Of	-1,49	<0.0001	***	-0,51	<0.0001	***
α_6 HIJOS 1-2	0,26	<0.0001	***	0,09	<0.0001	***
α_7 HIJOS >2	0,38	<0.0001	***	0,17	<0.0001	***

R-cuadrado: 0.032121 R-cuadrado: 0.019573

Tabla X. Elaboración propia. Resultado de la aplicación del programa Gretl sobre la muestra de mujeres.

De esta tabla se pueden extraer las siguientes inferencias:

1. Las bajas médicas correlacionan directamente con el número de hijos e hijas. Los días de baja médica de las mujeres guardias civiles con 1 o 2 hijos e hijas y las que tienen 3 o más son $e^{0,26}(1,3)$ y $e^{0,38}(1,46)$ veces mayores respectivamente en 2018 que en aquellas que no tienen. Durante el 2019 las diferencias disminuyen, aunque se mantienen superiores en el mismo sentido.
2. Al contrario de los coeficientes de las tablas anteriores, parecen existir diferencias notables en relación a la edad. Las mujeres guardias civiles comprendidas entre los 30 y 45 años de edad les consta un aumento considerable del número de días de baja médica, siendo la diferencia superior en 2018 que en 2019. Además, el número de días de baja médica es superior en este grupo que en el de las mujeres mayores de 45.
3. Sin embargo, en cuanto a las escalas de pertenencia, no parecen existir diferencias significativas, manteniendo el hecho de que cuando mayor responsabilidad se asume menores son los días de baja médica. Con carácter general, los valores de 2019 son inferiores a los de 2018.
4. Durante 2019 los efectos de la edad y número de hijos e hijas y la escala de pertenencia sobre los días de baja médica de las mujeres guardias civiles son menores. Sin embargo, en 2019 se produce un aumento notable de la constante, lo que nos indica que las diferencias hay que buscarlas en otras causas, que justifiquen ese aumento.

Las inferencias extraídas parecen corroborar las H2, H3 y H4. Las diferencias existentes entre los años 2018 y 2019 pudieran dar una idea sobre la explicación de H5. Sin embargo, el aumento de los días de permiso para el progenitor distinto de la madre biológica previsto en el RDL 6/2019 está directamente relacionado con la edad de la progenie, con cuya información no se ha podido contar para la elaboración del presente estudio.

Sin embargo, si ponemos bajo la misma consideración, es decir, estimada la misma variable dependiente en el marco de los hombres guardias civiles (siguiente tabla), no se aprecian diferencias sustanciales en función del número de hijos e hijas, de hecho aquellos con 1 o 2 cuentan con menos días de baja médica que los que no tienen, ni tampoco existen diferencias notables en la franja de edad, siendo algo superiores para aquellos de más de 45 años de edad, resultado lógico en cuanto que los problemas de salud son proporcionales a la edad. Las diferencias de escala se mantienen en coherencia con todos los demás resultados.

Estas inferencias parecen reforzar sustancialmente la H4, que quedaría justificada por las diferencias de género en el cuidado de la progenie.

	66481 observaciones (hombres guardias civiles)					
	Variable dependiente: DBM					
	2018			2019		
	<i>Coefficiente</i>	<i>valor p</i>		<i>Coefficiente</i>	<i>valor p</i>	
α_0 Constante	2,41	<0.0001	***	2,61	<0.0001	***
α_2 EDAD 30-45	0,70	<0.0001	***	0,56	<0.0001	***
α_3 EDAD >45	0,72	<0.0001	***	0,65	<0.0001	***
α_4 ESCALA SubOf	-0,84	<0.0001	***	-0,83	<0.0001	***
α_5 ESCALA Of	-1,76	<0.0001	***	-1,59	<0.0001	***
α_6 HIJOS 1-2	-0,06	<0.0001	***	-0,08	<0.0001	***
α_7 HIJOS >2	0,07	<0.0001	***	0,06	<0.0001	***
	R-cuadrado: 0.025176			R-cuadrado: 0.024216		

Tabla XI. Elaboración propia. Resultado de la aplicación del programa Gretl sobre la muestra de hombres.

8. CONCLUSIONES

Definitivamente, el absentismo por baja médica es un fenómeno muy complejo para todo tipo de organización. Para su entendimiento es necesario conjugar numerosos factores, algunos de los cuales pueden ser analizados directamente, y pueden encajar en un marco numérico concreto y, por lo tanto, pueden ser ponderados o medibles, mientras que, en otros casos, sobre todos aquellos relacionados con la psicología humana, su trasposición numérica es muy compleja, sujeta a valoraciones subjetivas y muy dependiente del clima laboral de cada momento.

A pesar de que la Guardia Civil es una Institución en la que sus miembros, por el especial desempeño de sus cometidos, están más expuestos a sufrir bajas médicas, las diferencias entre el número de bajas médicas entre sus miembros masculinos y femeninos no tienen una relación directa con ese desempeño. Mientras que los hombres ostentan más días de baja médica que las mujeres en aquellos procesos considerados como acto de servicio, el número de días de baja médica en las mujeres es muy superior y sus causas las debemos buscar en condicionamientos ajenos a la propia condición de guardia civil.

Las mujeres guardias civiles tienen mayores índices de baja médica, incluso si no se consideran los días de incapacidad temporal coincidentes con el periodo de embarazo y las patologías ginecológicas propias de la condición de mujer.

Y estos índices son superiores en todas las escalas, manteniéndose diferencias homogéneas en todas ellas con sus homólogos hombres.

Es muy significativo que los días de baja médica, tanto en 2018 como en 2019, en las mujeres entre 30-45 años sean superiores que las de las mujeres de más de 45 años. La primera franja de edad es la que, con carácter general, coincide con el periodo de tiempo en el que se procede al cuidado de los hijos e hijas. De hecho, las mujeres con hijos e hijas, y especialmente aquellas con tres o más, han estado de baja más días que los hombres con el mismo número de hijos e hijas.

Sin embargo, las diferencias durante 2019 son notablemente inferiores que durante 2018. Una de las posibles razones que pudiera explicar estas diferencias es la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, que equipara la duración de los permisos vinculados con el nacimiento biológico, adopción y acogimiento entre mujeres y hombres. Sin embargo, para corroborar esta conclusión sería necesario contar con la edad de la progenie del personal de la Guardia Civil y poder extender el estudio para aquellos años en los que la equiparación de días en el disfrute de los permisos vinculados con el nacimiento o adopción entre mujeres y hombres es total, es decir, a partir de 2021.

Los efectos de la pandemia ocasionada por la COVID-19 en las bajas médicas desaconseja abordar el estudio con los datos de 2020 y 2021 por la lógica distorsión producida en los mismos, por lo que pudiera ser oportuno continuar con el estudio con los datos que pudieran desprenderse del año 2022.

Por lo tanto, el cuidado de la progenie influye directamente en el mayor índice de absentismo de las mujeres ya que son ellas las que principalmente sacrifican su vida profesional en atención de los menores. Y ello es así a pesar de las medidas existentes de flexibilidad horaria en el desempeño del servicio o las reducciones de jornada, que no han permitido satisfacer las necesidades de conciliación del personal de la Guardia Civil.

Aun siendo una medida a la que recurren mayoritariamente las mujeres guardias civiles, su aplicación viene dificultada en la concreción horaria ya que, en numerosas ocasiones, no pueden satisfacerse los horarios solicitados ya que su aplicación redundaría en perjuicio del servicio a desempeñar por los demás componentes de la unidad, que deberían atender los turnos que no presta el personal que concilia, lo que derivaría en tener que asumir con carácter obligatorio las cargas familiares ajenas a ellos.

Por lo común, las razones acreditadas que se justificaron en el momento de la concesión, no solo de la propia reducción sino de la concreción horaria, y la situación de la unidad que pudo albergarlas, varían de forma significativa con el transcurso del tiempo y, en especial, a medida que avanza la edad del menor que genera el derecho.

Por esta razón, se ha de valorar la posibilidad de someter a renovación periódica las reducciones de jornada y las concreciones horarias concedidas, así como la valoración de la concesión de oficio de unas nuevas, de forma que las primeras se puedan ponderar y ajustar lo más estrechamente posible a los elementos que sostuvieron su solicitud y concesión con las necesidades organizativas y la evolución del cuidado de la progenie y mayores, y las segundas poder facilitar su disfrute a un mayor abanico de personal que tuviese las necesidades de esos cuidados.

BIBLIOGRAFÍA

Abril, Paco; Jurado-Guerrero, Teresa; Bogino Labambebere, Victoria; Botía Morillas, Carmen; Monferrer, Jordi M (2018): “La conciliación de los hombres en las empresas: Políticas y culturas organizacionales que facilitan la implicación de los hombres en los cuidados.”

Adán, Carmen (2008). En la cocina de las políticas de igualdad: ¿qué ingredientes agregar a las nuevas recetas? EMPIRIA. Revista de Metodología en Ciencias Sociales, 15(enero-junio), 37-51.

Blasco de Luna Francisco Javier; Guada Prada, Jorge y otros (2018): *VII Informe Adecco sobre absentismo*. The Adecco Group. Disponible en: <https://www.adeccoinstitute.es/descarga-el-vii-informe-adecco-sobre-absentismo-laboral/>

Blasco de Luna, Francisco Javier; Barceló Larrán, Diego y otros (2019): *VIII Informe Adecco sobre absentismo*. The Adecco Group. Disponible en: <https://www.adeccoinstitute.es/salud-y-prevencion/viii-informe-adecco-sobre-absentismo-laboral/>

Blasco de Luna, Francisco Javier; Benlloch, Victoria y otras (2020): *IX Informe Adecco sobre empresa saludable y gestión del absentismo*. The Adecco Group. Disponible en: https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2020/12/IX_Informe_Absentismo_03.pdf

Dávila Díaz, Mónica (2002). Indicadores de género. Guía Práctica. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Unidad de Igualdad y Género.

Figuroa Arbocco, Julianna Teresa (2005). Capítulo 3. Modelo de regresión poisson para el análisis de datos con respuestas en forma de conteos, de la monografía “La fecundidad y su relación con variables socioeconómicas, demográficas y educativas aplicando el Modelo de Regresión Poisson”. Universidad Nacional mayor de san Marcos Facultad de ciencias matemáticas, Lima.

Jurado-Guerrero, Teresa; Martínez Pastor, Juan Ignacio; Fernández Lozano, Irina (2021), “Men in care: Workplace support for caring masculinities. Country report Spain. Country Context”, MiC Project.

Jurado-Guerrero, Teresa; Muñoz Comet, Jacobo (2020), “Design Matters Most: Changing Social Gaps in the Use of Fathers’ Leave in Spain” Article in Population Research and Policy Review, June.

Osborne, Raquel (2005). Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad. Política y Sociedad, Volumen 42, número 2, pp 163-180.

Romero Balsas, Pedro; Meil, Gerardo; Rogero García, Jesús (2019). “Policemen on leave alone in Spain. A rift in hegemonic masculinity?” Men and masculinities 1-18, SEGE Journals.

Stansfeld, S., Head, J., Ferrie, J. (1999): “Short-term disability, sickness absence, and social gradients in the Whitehall II study”. International Journal of Law and Psychiatry.

Vicente Pardo, J. M. (2018): “La gestión de la incapacidad laboral algo más que una cuestión económica”. Medicina y Seguridad del Trabajo, 64 (251), pp. 131-160.

Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2018000200131&lng=es&nrm=iso&tlng=es

EUROFOUND (2016) “Work-life balance and care responsibilities”, páginas 39-47, European Quality of life, Survey.

Ministerio de inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Estadísticas, Presupuestos y Estudios (2021). <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST45/EST46>. Ejercicios 2018 y 2019.

Ministerio de Igualdad/ Instituto de las mujeres (2021). http://www.inmujer.es/estadisticasweb/5_EmpleoyPrestacionesSociales/5_12_AccidentesdeTrabajoyEnfermedadesProfesionales/w588.xls

Minitab Blog Editor: (18 abril 2019): “Análisis de Regresión: ¿Cómo Puedo Interpretar el R-cuadrado y Evaluar la Bondad de Ajuste?”

LOS EQUIPOS ÍCARO EN LA GUARDIA CIVIL: EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA EN AEROPUERTOS Y PUERTOS

MARIA CARMEN FEIJOO FERNÁNDEZ

CABO 1º DE LA GUARDIA CIVIL. UNIDAD FISCAL Y AEROPORTUARIA DE COMANDANCIA

Fecha de recepción: 01/10/2021. Fecha de aceptación: 21/12/2021

RESUMEN

Este artículo aborda en detalle cómo ha sido el inicio, evolución y momento actual de los equipos ÍCARO (Identificación de Conductas Anómalas y Reacción Operativa) en la Guardia Civil. En primer lugar, se analiza la situación de la implementación del análisis de la conducta en el contexto aeroportuario y, a continuación, se detallan los primeros pasos que se realizaron dentro de la Guardia Civil empleando recursos propios. Se explican las necesidades específicas que llevaron a diseñar una investigación científica supervisada por la universidad, así como breve resumen de la misma, las ramificaciones internacionales, la fase formativa del programa de análisis de comportamiento y el despliegue de analistas en el territorio nacional. Para finalizar se presenta un apartado con algunas de las dificultades halladas en la elaboración de este proyecto, así como posibles soluciones.

Palabras clave: análisis conducta, detección conducta, aeropuertos, ÍCARO, seguridad aeroportuaria, Guardia Civil.

ABSTRACT

This article deals in detail with the beginning, evolution and current moment of the ICARO Teams (Identification of Anomalous Behaviors and Operative Reaction) within the Civil Guard. First, the situation of the implementation of the behavior analysis in the airport context is analyzed and the first steps that were carried out within the Civil Guard using our own resources are detailed below. The specific needs that led to the design of a scientific research supervised by the university are explained as well as a brief summary of it, the international ramifications, the training phase and the deployment of behavior detection officers in the national territory. Finally, a section is presented with some of the difficulties found in the development of this project as well as possible solutions.

Keywords: behavior analysis, behavior detection, airports, ICARO, aviation security, Guardia Civil.

1. INTRODUCCIÓN

La aviación civil internacional dedicada al transporte aéreo, tanto de mercancías como pasajeros, lleva más de ochenta años de evolución. El cambio de una

aviación, que fundamentalmente se dedicaba a fines militares, hacia una aviación focalizada en el ámbito civil trajo consigo nuevas amenazas de las que protegerse (para una revisión de las amenazas; Tomás-Rubio, 2009). Con el Convenio de Chicago del año 1944 nace la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, ICAO; International Civil Aviation Organization) como organismo especializado de la ONU encargado de promover un transporte aéreo eficaz y seguro en todo el mundo. La normativa emitida por este organismo, considerada de obligado cumplimiento por parte de todos los países, ha ido adaptándose para hacer frente a las diferentes amenazas a lo largo de los años. Los atentados terroristas, consumados o en grado de tentativa, siempre han sido considerados una de las mayores amenazas y, como consecuencia, los que mayores cambios normativos han provocado en relación a la seguridad aeroportuaria. Dado que no es objetivo de este artículo el hacer una revisión de todos los cambios provocados en las medidas de seguridad, el lector interesado puede recurrir a múltiples fuentes abiertas que cubren este aspecto en particular. Por el contrario, la finalidad de este trabajo es presentar una de las técnicas innovadoras que, desde hace poco más de una década, se viene desarrollando e implementando, como medida complementaria de seguridad en los aeropuertos: el análisis de la conducta, también conocido como detección de conducta (o BD por sus siglas en inglés; *Behavior Detection*).

Comenzamos el presente artículo con una breve revisión de la normativa que contempla el uso de esta técnica en el campo de la aviación civil, detallamos los primeros pasos realizados dentro de la Guardia Civil antes de implementar el uso del análisis de la conducta, cómo se ha diseñado una investigación para apoyar empíricamente el uso de esta nueva herramienta y su repercusión internacional. Detallamos el programa formativo, así como el despliegue nacional que la Guardia Civil ha realizado en aeropuertos y puertos. Finalizamos con un breve repaso de las dificultades halladas a lo largo de estos años, aportando también posibles soluciones.

2. EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA EN EL ÁMBITO DE LA AVIACIÓN CIVIL

El ataque terrorista perpetrado de manera simultánea contra diferentes instalaciones de Estados Unidos en el año 2001 ha sido el que ha provocado los mayores cambios en la normativa internacional de aviación civil. Posteriores ataques y tentativas (zapato explosivo de Richard Reid, complot para atentar con explosivos líquidos en aeropuertos londinenses, explosivos ocultos para transporte en aviones de carga, atentados contra aeropuertos como Zaventem y Atatürk) (Blanco-Hermo, 2016; El Mundo, 2006; Piquer, 2001) han tenido como consecuencia directa la adaptación de los equipos de inspección para hacer frente a las nuevas amenazas, además de una constante modificación de las medidas de seguridad que los pasajeros deben pasar antes de acceder a las zonas de embarque. Esta perspectiva, considerada reactiva en su implementación, hace que la inversión en nuevos equipos sea elevada y, al mismo tiempo, obliga a los usuarios de los aeropuertos a readaptarse constantemente a los cambios.

La necesidad de adelantarse a posibles amenazas hace que se busquen nuevas medidas de carácter proactivo, destacando entre ellas el análisis de la conducta. Una de las primeras referencias sobre la búsqueda de comportamientos la encontramos en el Reglamento (CE) 300/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo

(11/03/2008), Anexo 1.5: “los aeropuertos y cuando proceda las zonas adyacentes de acceso público, se someterán a vigilancia, patrullas y otros controles físicos a fin de detectar *comportamientos sospechosos* de personas...”. Si bien no es hasta el año 2016 cuando la normativa internacional incluye por primera vez la definición de detección de comportamiento, así como la recomendación de que los Estados consideren su integración entre sus prácticas y procedimientos (International Civil Aviation Organization, 2017):

En un entorno de seguridad de la aviación, la aplicación de técnicas para reconocer las características conductuales, que incluyen, entre otras cosas, signos fisiológicos o gestuales que indican un comportamiento anómalo, a fin de identificar a las personas que pueden constituir una amenaza para la aviación civil (Anexo 17, Cap. 4, p-1-2).

Europa posee un organismo propio dedicado a la homologación y certificación de equipamientos de seguridad, a la formación además de procedimientos aplicables a la protección de la aviación civil. La Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC, ECAC; European Civil Aviation Conference), con fuertes lazos con OACI, ha sido creada para armonizar la normativa y dar soporte a los países europeos, y cuya misión principal consiste en la promoción del continuo desarrollo de un transporte aéreo seguro, eficiente y sostenible. En el seno de este organismo nace, en el año 2011, el Grupo de Estudio de Detección del Comportamiento (BDSG; Behavior Detection Study Group), grupo al que España accede en el año 2015 de la mano de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), autoridad competente en materia de aviación civil. Desde el año 2018, las reuniones del grupo de estudio de detección de comportamiento (a partir de aquí se citará por sus siglas en inglés BDSG) son presididas por la autora de este artículo.

El BDSG engloba a aquellos países que actualmente tienen en marcha un programa en algún aeropuerto y que han solicitado el acceso, bien tras una evaluación directa (como así sucedió en el caso de España) o a través de tutoría (como Irlanda), en ambos casos el propio grupo autoriza la entrada. Actualmente algunos de los países integrantes lo son de pleno derecho (caso de Suiza, Reino Unido, Francia, etc.) o bien pueden formar parte del mismo en calidad de observadores, al no ser países pertenecientes a CEAC (caso de Estados Unidos y Nueva Zelanda)¹. En estos momentos se considera el mayor foro de expertos en esta técnica con capacidad de promover la elaboración de política normativa, así como de estimular el desarrollo de investigación puntera en la materia. Al mismo tiempo se considera el punto adecuado de cooperación de expertos en el ámbito de investigación, a la vez que se desarrollan materiales y herramientas comunes que ayuden en la promoción e implementación de esta técnica en el ámbito de la aviación civil².

Una vez contextualizado el empleo de la detección del comportamiento en el campo de la seguridad aeroportuaria, así como organismos internacionales implicados en su desarrollo y aprobación, a continuación iniciamos el recorrido realizado dentro de la Guardia Civil, incluyendo una breve descripción de la investigación científica, la repercusión internacional y el despliegue nacional.

1 No se enumeran los países pertenecientes al grupo dado que en algunos de ellos la existencia del programa de análisis de comportamiento en aeropuertos tiene carácter confidencial

2 El lector interesado en el BDSG puede ampliar información en <https://www.ecac-ceac.org/activities/security/behavior-detection-study-group-bdsg>

3. LOS PRIMEROS PASOS DE LA GUARDIA CIVIL PARA IMPLEMENTAR EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA EN LOS AEROPUERTOS

La Guardia Civil toma la decisión de abordar este campo en el año 2014 ayudándose para ello con recursos internos provenientes de la Sección de Análisis de la Conducta Delictiva de la Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ). Personal de dicha Sección junto con personal del Área de Formación de la Unidad Fiscal y Aeroportuaria de Comandancia (Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas) diseñan un primer taller en el que se imparten materias tales como perfilación indirecta de la personalidad, detección de engaño, técnicas de entrevista etc. De este primer taller celebrado en el mes de febrero de dicho año salen los primeros analistas de conducta cuyo ámbito de trabajo específico son los aeropuertos, así como el nombre que tomarían estos equipos (ÍCARO, Identificación de Conductas Anómalas y Reacción Operativa). Se inicia el trabajo en el terreno con indicadores extraídos del ámbito aplicado (basados en la experiencia policial) y del académico para hacer un primer cribado inicial.

En este mismo periodo es cuando se conoce la existencia del BDSG, asistiendo a un primer taller dedicado íntegramente a esta materia, celebrado en la sede de la CEAC en París. Durante el mismo, se abarcaron temas tales como qué se considera “detección de comportamiento”, presentación de algunos de los programas de detección de comportamiento de varios países pertenecientes al BDSG, selección y formación de analistas de comportamiento o beneficios y retos de la implementación de la detección del comportamiento en los aeropuertos. Particularmente interesantes resultaron las conclusiones, tales como que no había un programa que pudiéramos considerar perfecto, ya que todos tenían puntos fuertes y débiles, no se había definido cuál debía ser el perfil del buen analista de comportamiento, ni tampoco quién o en qué grado debía ser formado como tal. Quizá el punto más crítico e importante resultó ser el hecho de que no existía un criterio común en relación a los indicadores (conductas concretas a observar) y por lo tanto era necesaria la validación científica. Por todo lo anterior, desde la Guardia Civil se consideraron de vital importancia dos cuestiones: obtener la entrada en el BDSG, para lo cual era necesario tener un programa en marcha, en al menos un aeropuerto, e iniciar una investigación científica para validar las conductas que se estaban empleando. Todo ello dio lugar al inicio de una investigación, que abarcó tanto la fase de observación y detección de comportamientos anómalos como la fase posterior de entrevista, con el correspondiente establecimiento de credibilidad/engaño, y que pasamos a detallar a continuación.

4. EL ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DELICTIVA Y LA DETECCIÓN DEL ENGAÑO EN AEROPUERTOS: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En el ámbito de la aviación civil, la detección de comportamiento consta de tres pilares fundamentales: la línea base del contexto, la observación del entorno en búsqueda de conductas anómalas y una resolución adecuada de las entrevistas. La importancia de la línea base recae en el hecho de que cada escenario es

único y dependiente del contexto particular. Analizar un entorno conlleva tener en cuenta detalles tales como el momento específico (hora del día, época del año, condiciones meteorológicas, eventos, etc.), la localización concreta (exterior, interior, infraestructura, etc.), la cultura (antecedentes que pueden condicionar la conducta de las personas) y la propia persona (que posee su propio repertorio de conductas que la caracterizan). La interacción de todos estos elementos nos lleva a identificar una línea base habitual para una infraestructura en particular, lo que nos permite identificar las conductas anómalas definidas como:

Dados un contexto específico y una situación concreta, se considera conducta anómala aquella que un observador, familiarizado con el entorno, percibe como no esperada y para la que no encuentra una explicación plausible. Además, no se resuelve satisfactoriamente por sí misma pasado un tiempo (Feijoo-Fernández, Halty, & Sotoca-Plaza, 2020: p-3).

Pero nada de lo anterior sería suficiente si no llevamos a cabo una adecuada entrevista que nos permita determinar qué ha ocasionado la conducta anómala y si la persona durante su declaración dice la verdad o está mintiendo. La correcta resolución de una interacción supone clarificar la conducta anómala detectada para la que deberá hallarse una explicación. Lógicamente, dependiendo de qué entidad aplique la detección del comportamiento en los aeropuertos, podrá realizar el proceso en su totalidad, incluyendo una posible inspección física final (caso de los cuerpos policiales), o deberá elevar el incidente a un cuerpo policial para finalizarlo (como por ejemplo hace el personal de seguridad privada).

4.1. LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Una vez adquiridos los conocimientos básicos que constituían la detección del comportamiento en el ámbito aeroportuario, se procedió a diseñar una investigación científica supervisada por la universidad, dando lugar a una tesis doctoral (Feijoo, 2018). En el diseño de la misma se tuvo en cuenta el método de trabajo de los analistas en el terreno, lo que llevó a una primera parte de despliegue y observación de conductas anómalas, seguida de entrevista y finalizada con una inspección física, tanto de la propia persona (incluyendo antecedentes policiales) como de su equipaje.

Con la única excepción de los estudios de Koller, Wetter y Hofer (2015a; 2015b) focalizados en autores de robos y delito simulado, no existían estudios previos sobre conductas concretas detectadas en aeropuertos. Por ello, durante un año los analistas recopilaron aquellas conductas anómalas que tras identificación, entrevista e inspección de las personas que las exhibían daban lugar a detención o propuesta para sanción administrativa (los despliegues se realizaron en dos áreas diferenciadas: previo al control de seguridad y previo al paso por la aduana). Estas conductas constituyeron un listado que formó parte del muestreo, en su modalidad de parada, para identificación, decidida por un analista. Además se incluyó parada debida a investigaciones previas (derivadas de unidades tanto del aeropuerto como externas), motivada por necesidad de clarificación del equipaje facturado y, en último lugar, la parada aleatoria (que pasaría a ser el grupo de control).

Seguido a la identificación, las personas eran entrevistadas por los analistas que debían decidir si el discurso era o no creíble. Al igual que sucedía con las conductas, en el campo de la detección del engaño los estudios específicos realizados en el aeropuerto eran muy escasos (Ormerod & Dando, 2015; Vrij, Granhag, Mann, & Leal, 2011) y los resultados hallados en el ámbito académico general tampoco parecían ser alentadores. En general, los humanos no son buenos detectando mentiras, ni existen diferencias con respecto a colectivos particularmente interesados en la detección del engaño (Aamodt & Custer, 2006; Bond & DePaulo, 2006).

Los estudios en forma de metaanálisis indican que la relación de claves conductuales verbales y no verbales con el engaño resulta débil y tampoco es posible asociar claves específicas con la mentira de manera indubitada (DePaulo et al., 2003). En la búsqueda de nuevas líneas e intentar paliar estos pobres resultados, en el área de la detección de engaño se comenzó el estudio de diversas modalidades de entrevista, tales como el uso estratégico de la evidencia (Hartwig, Granhag, Strömwall, & Vrij, 2005) o la restricción del tiempo de respuesta (Walczyk, Harris, Duck, & Mulay, 2014) y otras técnicas concretas, como pedir al entrevistado el discurso en orden cronológico inverso (Vrij et al., 2008), solicitud de mantener la mirada con el entrevistador (Vrij, Mann, Leal, & Fisher, 2010), hacer preguntas inesperadas (Warmelink, Vrij, Mann, Leal, & Poletiek, 2013), requerir detalles verificables (Nahari, 2018; Nahari & Vrij, 2019), o forzar el cambio de turno en las entrevistas colectivas (Vernham, Vrij, Mann, Leal, & Hillman, 2014). La característica principal pasa a ser que el entrevistador abandona el ser un mero observador a participar activamente.

Para diseñar la interacción entrevistador/pasajero, a realizar en el contexto aeroportuario, se adaptó la entrevista de corte cognitivo TRI-Con extraída del ámbito académico (Time Restricted Integrity Confirmation, Walczyk et al., 2005). La misma consta de dos partes; una primera semiestructurada donde se plantean preguntas generales y lo más neutras posibles, como “nombre”, “origen/destino de vuelo” y una segunda parte consistente en un cuestionario de 20 preguntas cerradas, conectadas por pares, aunque en diferentes posiciones y planteadas de diferente modo (¿entre sus pertenencias lleva algo que deba declarar? / Si ahora pasamos control aduanero a su equipaje ¿encontraríamos algo que debiera declarar?). La característica de esta segunda parte estriba en que se solicita a la persona la máxima rapidez en las respuestas, lo que al elevar la carga cognitiva³ puede hacer que caiga en contradicciones. Además, para medida/análisis se creó un instrumento en el que se incluyeron indicadores de tipo no verbal, como por ejemplo el movimiento de manos o pausas prolongadas durante el discurso, e indicadores verbales, como pueden ser el lenguaje repetitivo o detalles de calidad y oportunos.

El lector interesado en ampliar detalles de la adaptación de la entrevista al contexto aeroportuario, así como el instrumento con indicadores puede hacerlo en Feijoo (2018) (Figura 1).

3 Carga cognitiva: recursos mentales que se requieren para realizar una tarea en particular.

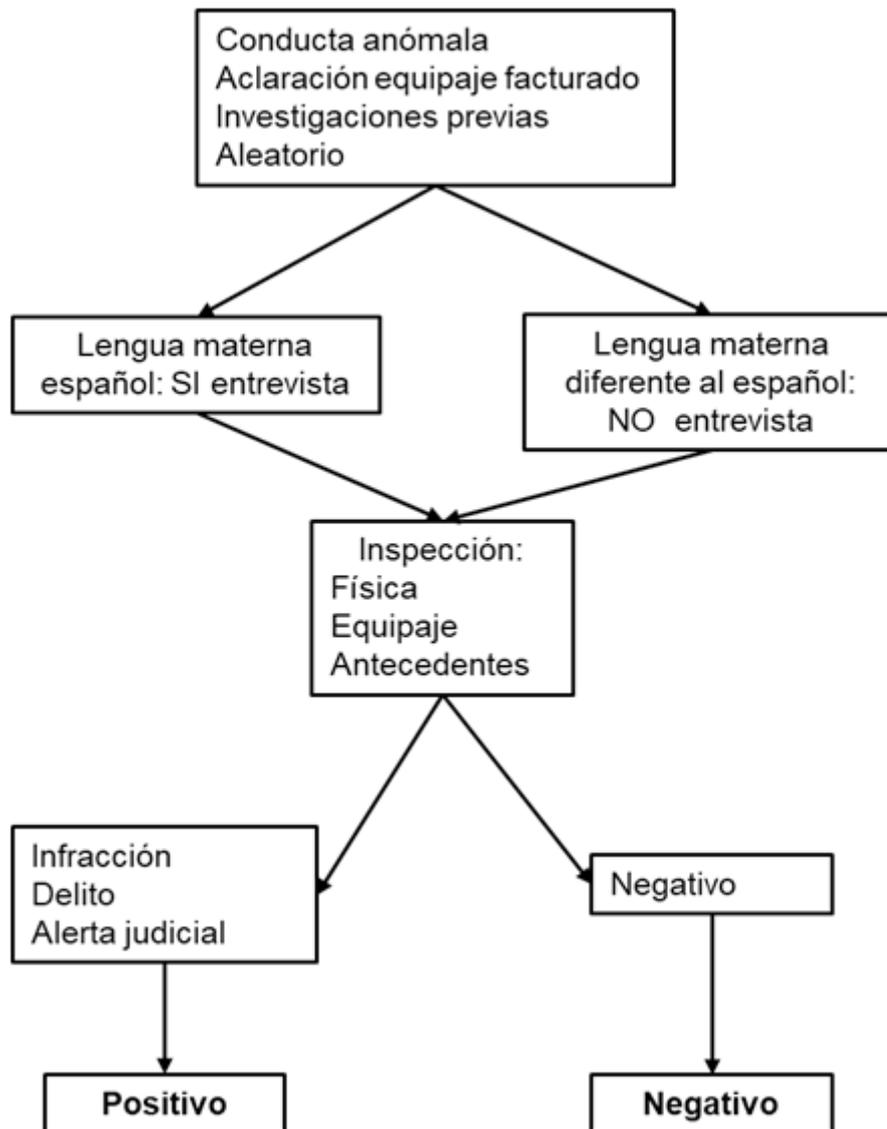


Figura 1. Secuencia seguida durante el muestreo: parada inicial motivada por conducta, investigación, equipaje facturado o aleatoria; si la lengua materna es el español se entrevista caso contrario pasa directamente a inspección (física, equipaje y antecedentes); si resulta propuesto para sanción es detenido por comisión de un delito o por tener una alerta judicial en vigor se consideran casos positivos y en su ausencia negativos.

Tras cuatro años de investigación y con una muestra total de 352 personas, los resultados hallados mostraron que 7 de las 13 conductas anómalas analizadas resultaron significativas y con una capacidad predictiva total de un 82,1%, una sensibilidad de 90,7% (positivos) y una especificidad de un 63,6% (negativos). Hablamos, por lo tanto, de una detección de 9 de cada 10 personas que están cometiendo actividades ilegales y de un máximo de 4 de cada 10 podrían ser falsos positivos. Cabe destacar que esta capacidad de detección de personas cometiendo actos ilegales lo es al margen de su nacionalidad o raza (Molotch, 2014), constituyendo además un modelo sencillo, donde las conductas anómalas se entienden como un modus operandi que emiten aquellas personas que tratan de pasar desapercibidas.

Teniendo en cuenta que el muestreo se realizó en un aeropuerto internacional, algunas de las personas identificadas no tenían como lengua materna el español, lo que llevó a la fase de entrevista a 254 de las 352. Nuevamente se hallaron indicadores predictivos de sinceridad y engaño, tanto para hechos pasados como en relatos sobre intenciones. A pesar de estos hallazgos, la necesaria agilidad durante las entrevistas en tiempo real aconseja el uso de técnicas que pueden ir empleándose a lo largo de las mismas. Por ejemplo, se recomienda el uso de preguntas inesperadas (Vrij et al., 2009), es decir, aquellas que el entrevistado no trae ensayadas con antelación y para las que una persona sincera tiene una respuesta clara e inmediata. Además de las claves conductuales, los entrevistadores pueden emplear claves contextuales (Blair, Levine, Reimer, & McCluskey, 2012; Park, Levine, McCornack, Morrison, & Ferrara, 2002), como puedan ser el comprobar si un pasajero que dice no conocer a nadie en nuestro país al salir tiene personas que vienen a recibirle, o alguien que afirma su intención de ir en taxi hacia el hotel pero se dirige hacia la estación de metro/tren. Dado lo anterior, el entrevistador aparece como el elemento clave de una buena entrevista, capaz de detectar y contrarrestar las estrategias (para una revisión de las estrategias del mentiroso; Feijoo-Fernández, 2020), hacer las preguntas adecuadas y tomar una decisión razonada libre de sesgos.

4.2. COMPETENCIA Y FLEXIBILIDAD

Teniendo en cuenta que el ámbito competencial de la guardia civil en los aeropuertos abarca el área restringida, las aduanas y, en algunos casos, el área pública, en el diseño de la investigación se tuvo en cuenta esta circunstancia. Los guardias civiles que participaron en el estudio provenían tanto del área de seguridad como del área fiscal, lo que ha llevado a una formación inicial conjunta donde todos deberían desarrollar la capacidad futura de despliegue en cualquiera de las áreas descritas, así como la competencia necesaria para realizar entrevistas. Esta capacidad de adaptación resulta fundamental, por ejemplo, cuando el aeropuerto en cuestión solo dispone de personal especializado en un área, permite liberar a personal en caso necesario debido a vacaciones o asuntos particulares, y hace que los guardias civiles tengan un conocimiento y familiarización global del aeropuerto: pasajeros de salida, llegada, visitas, empleados de la instalación, tripulaciones, etc.

En general, dado el esfuerzo que supone focalizar y mantener la atención de manera prolongada, tanto en la fase de observación del entorno como en la fase de entrevistas, siempre se ha recomendado un despliegue mínimo de dos analistas. En ningún caso esto quiere decir que los analistas trabajen solos, más bien todo lo contrario, ya que deben hacerlo en permanente contacto con el personal situado en los controles, el personal de grupos de investigación, tanto internos (actuales ODAIFI / ODAISA) como externos al aeropuerto, el personal de los equipos de escáneres móviles, etc. Y esta es una de las grandes ventajas de un equipo ICARO: su flexibilidad. Pueden trabajar de manera independiente o en colaboración con otros grupos (por ejemplo en el caso de fondeos de aeronaves), de paisano, uniforme o combinación de ambas, desplegarse de manera aleatoria e impredecible, etc. No existe una manera única de prestación de servicio para un equipo de estas características, ya que cada unidad puede decidir qué modalidad es la adecuada según el riesgo o amenaza específicos.

Una vez explicado el diseño e investigación realizados, pasamos a detallar la repercusión internacional que ha tenido y que ha ido avanzando de forma paralela al citado estudio.

5. REPERCUSIÓN INTERNACIONAL

A la vez que se realizaba la investigación, se solicitó evaluación por parte del BDGS para unirse al mismo. En febrero de 2015, y aun estando en fase inicial, se presentó el proyecto y situación de la investigación en aquel momento. Tras la valoración de los datos obtenidos, y quedando claro el propósito de continuidad expresado por parte de la Guardia Civil, se obtuvo la entrada directa y sin condicionantes en el BDSG. En general, cada país puede nombrar dos representantes que suelen provenir preferentemente de la autoridad competente en aviación civil o bien de algún cuerpo policial, por ser estos los que implementan el programa de análisis de comportamiento o están realizando investigación en ese campo. España pasó a estar representada por un miembro de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y un componente de la Guardia Civil. Una vez en el grupo, los países adquieren el compromiso de compartir avances, experiencias y buenas prácticas en esta materia, a la vez que colaboran activamente en la elaboración de material relativo a normativa, modelos estándar de programas, material para tutorías, modelos de programas formativos, investigación académica, etc. Dentro de los objetivos prioritarios del grupo destacan el facilitar la incorporación y aplicación del análisis de comportamiento como medida de seguridad complementaria en la legislación, mejorarla a través de buenas prácticas e investigación puntera, estimular el uso del análisis de comportamiento entre las diferentes entidades involucradas en aviación civil y alinear los programas de los diferentes países.

La CEAC, además de promover el transporte seguro, eficiente y sostenible entre los países europeos, también colabora activamente con otros organismos de aviación civil de otros continentes. Dentro de este marco de cooperación y colaboración, el BDSG ha realizado talleres para la promoción del uso del análisis de comportamiento entre los países africanos (taller realizado en Accra con el apoyo de la Comisión de Aviación Civil de África), (AFCAC; African Civil Aviation Commission), y también entre los países árabes (taller organizado en Marrakech con el apoyo de la Organización Árabe de Aviación Civil), (ACAO; Arab Civil Aviation Organization).

En línea con lo anterior e instado por la Guardia Civil se crea en el año 2016 el grupo de trabajo de detección de comportamiento dentro de AIRPOL. Desde ese momento la Institución ha colaborado con dicho organismo en la elaboración de manuales, impartiendo conferencias y asistiendo a sesiones formativas en esta materia. Precisamente la parte formativa ha sido la que ha suscitado más interés y para la que en más ocasiones se ha solicitado apoyo. Algunos ejemplos los constituyen, por una parte, la petición de la Oficina de Naciones Unidas contra el tráfico de drogas y delincuencia, en la región del MENA (Oriente Medio y Norte de África), para formación de diferentes instituciones en Marruecos (personal de aduanas, inteligencia, seguridad), o la solicitud de formación recibida desde AQUAPOL para ser impartida a policías del ámbito portuario en su academia situada en Marsella, lugar donde se viene colaborando de manera regular desde 2018.

6. DESPLIEGUE NACIONAL

En el año 2018, tras la finalización de la tesis doctoral y viendo los buenos resultados, se plantea por parte del Servicio de Costas y Fronteras la posibilidad de extender el uso del análisis del comportamiento a aeropuertos y puertos de toda España donde la GC tiene personal destinado. Para llevarlo a cabo desde la UFAC se elabora un programa formativo en dos fases para formar analistas de comportamiento en infraestructuras: la primera consistente en un curso a realizar a distancia (necesario antes de pasar a la siguiente fase) y una segunda parte presencial de dos semanas (primera semana con contenido teórico/práctico y la segunda con prácticas con tutor en el aeropuerto). La primera parte a realizar a distancia, sale publicada en el Boletín Oficial de la Guardia Civil (BOGC) con regularidad bajo el nombre de “Curso sobre Técnicas Básicas para el Análisis del Comportamiento”, alcanzando ya su séptima edición. Para la elaboración de este curso a distancia se contó con un manual y presentaciones proporcionados por la SACD de la UTPJ, material que incluye cinco unidades de estudios consideradas esenciales para un analista: la comunicación interpersonal y las habilidades básicas de comunicación, la introducción a la técnica de entrevista policial, nociones básicas del análisis de la credibilidad y conceptos básicos de personalidad, incluyendo el perfilado indirecto. Una vez finalizado este curso a distancia, el alumno tiene la opción de realizar el curso presencial, donde además de profundizar en los contenidos anteriormente estudiados y realizar prácticas en el aula que faciliten la asimilación e interiorización de lo aprendido, también ampliará conocimientos relacionados con los factores moduladores de la percepción (por ejemplo, limitaciones de nuestra percepción, sesgos y estereotipos), recibirá formación sobre los indicadores de conductas anómalas y su correcta interpretación, así como diferentes técnicas de entrevista investigadas en el ámbito académico, a la vez que se explica la correcta interpretación de indicadores de lenguaje no verbales y verbales. Todos los contenidos teóricos que se incluyen en el programa de la primera semana van acompañados de ejercicios prácticos en el aula, que se complementan y ponen en práctica la segunda semana. En esta última, los alumnos se despliegan en el aeropuerto acompañados de un tutor que guiará los ejercicios en tiempo real y con pasajeros reales.

Tras el diseño del modelo dio inicio un periodo formativo que abarcó desde 2018 a 2020 y durante el que se formaron un total de 150 componentes de las escalas de Suboficiales y de la básica de Cabos y Guardias. En septiembre de 2019, Estado Mayor crea los equipos ÍCARO de la Guardia Civil en las unidades de Fiscal y Fronteras (aeropuertos y puertos) y que deberían contar con un mínimo de dos componentes por unidad (ampliable según necesidades), prestando servicio de paisano, aunque en contacto permanente con el personal uniformado, y no necesariamente en dedicación exclusiva, si bien destinando un mínimo del 40% del tiempo de servicio al análisis de comportamiento. Además se crea el correspondiente evento SIGO (Sistema Integrado de Gestión Operativa) a efectos de seguimiento y análisis de este tipo de servicios. Teniendo en cuenta las posibles áreas de despliegue de los equipos, tres son los ámbitos fundamentales de trabajo: seguridad (aeroportuaria y pública), fiscal e investigación (dentro de la propia unidad o a solicitud de unidades externas). La dependencia funcional de estos equipos recae en sus mandos naturales y la dependencia técnica de Fiscal y Fronteras a través del Servicio de Costas y Fronteras.

Tras abordar el recorrido realizado en la Guardia Civil para poner en marcha el uso de la detección de comportamiento en aeropuertos y puertos, el trabajo concluye

haciendo un breve repaso de las dificultades halladas a lo largo del camino, así como las posibles soluciones.

7. LA PERFECCIÓN NO EXISTE

Siempre que se pone en marcha un proyecto novedoso suelen encontrarse a lo largo del camino múltiples problemas y en la toma de decisiones estamos expuestos a cometer errores. El proyecto ÍCARO no ha sido una excepción, teniendo en cuenta además el reto que supone crear un proyecto de estas características empleando tan solo recursos internos. Pero carecer de una perspectiva externa y ajena, que ayude a solventar dificultades o corregir errores, no quiere decir que no tengamos pensamiento crítico y capacidad de rectificar.

El análisis del comportamiento resulta ser una técnica en la que el ser humano es el centro y parte esencial de la misma: formamos a personas que deben detectar comportamientos anómalos en otras personas, entrevistarlas para comprobar si dicen la verdad o mienten y finalmente tomar decisiones sobre cómo actuar. Partimos de la base de que a todo ser humano se le presuponen una serie de habilidades sociales (destrezas consideradas complejas que facilitan el intercambio de información a través de la interacción), así como la capacidad de entender el verdadero significado de determinadas expresiones faciales o inferir el propósito de determinadas conductas (Blake & Shiffrar, 2007; Brewer, Wei Ying, Young, & Nah, 2018). Pero no todas las personas poseen unas buenas habilidades de interacción, o simplemente tienden a ser más solitarias, y la capacidad de inferir estados mentales en los demás puede estar condicionada por sesgos o estereotipos. Cuando evaluamos el comportamiento humano, el proceso de toma de decisiones no siempre se realiza de un modo racional sino que puede estar sesgado y, en particular, cuando los recursos son escasos (debido a distractores atencionales, tiempo limitado o carencia/mala interpretación de los conocimientos) (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011; Tversky & Kahneman, 1974).

7.1. UNA TÉCNICA NOVEDOSA

Si en lugar de seres humanos estuviésemos analizando el funcionamiento de un equipo de Rayos X, capaz de detectar amenazas, estudiaríamos con detenimiento la precisión de sus resultados, los falsos positivos (las veces que detecta una amenaza siendo falsa), falsos negativos (las veces que no detecta una amenaza estando presente) y un sinfín de parámetros que si no consideramos adecuados rechazamos rápidamente. Lógicamente los seres humanos no son máquinas, ni sus comportamientos son siempre tan predecibles. Programar un equipo resulta más sencillo que formar a una persona, aunque tendemos a presuponer que con entrenamiento todos somos capaces de hacer lo mismo y al mismo nivel. Pero parece claro que no todo el mundo es bueno con las matemáticas, que determinadas personas transmiten bellas historias a través de sus pinturas, donde otras no harían más que garabatos, y que algunas son brillantes comunicadoras, donde otras se conformarían simplemente con no equivocarse. Dado lo anterior, no deberíamos asumir que todas las personas alcanzan el nivel apropiado para entrevistar o para detectar conductas (Akca, Larivière, & Eastwood, 2021), ni dar por sentado que serán capaces de transmitir a otros los conocimientos que en teoría han adquirido en una actividad formativa.

Todavía no hemos probado empíricamente las características que debe poseer una persona para llegar a ser un buen entrevistador o un buen analista de comportamiento en los aeropuertos. Tampoco si para realizar ambas tareas se necesitan las mismas cualidades o por el contrario son diferenciadas. Lo que sí podemos es tener en consideración todo aquello en lo que sí parece haber consenso y que debe caracterizar a un buen entrevistador, como una buena capacidad de escucha, capacidad de mostrar empatía, flexibilidad y apertura de mente, además de tener el conocimiento necesario en la materia, ser organizado y planificar de modo adecuado las preguntas (Bull, 2013). Aun así, el poseer determinadas características no es garantía de éxito, ya que cada persona muestra intereses diferenciados con un grado de compromiso específico (Trapp, Blömeke, & Ziegler, 2019; von Stumm, 2018) y mediado por la motivación (Ryan & Deci, 2000; Tan, Lau, Kung, & Kailsan, 2019). Teniendo en cuenta las peculiaridades de esta técnica cabe suponer que no todo el mundo la va a encontrar interesante e incluso pueden pensar que es una pérdida de tiempo. Por ello, una formación obligatoria sobre una herramienta que no se considera útil necesariamente va a llevar al fracaso. El ser humano necesita de un cierto grado de autonomía para decidir, y la voluntariedad suele ser garantía de al menos mostrar un cierto interés por el aprendizaje de algo nuevo.

7.2. ¿ES NUESTRA TÉCNICA LA MEJOR DE TODAS?

Desde sus inicios este proyecto arrojaba buenos resultados, lo que aun siendo lo deseado requería de cierta cautela. La búsqueda de soluciones rápidas e inmediatas puede llevarnos a cometer errores y como consecuencia ser foco de las críticas, tal y como le ha pasado a otros países (Denault et al., 2020). Al igual que el muestreo durante la investigación no se pudo acelerar, tampoco es bueno precipitarse durante una fase formativa. En un diseño secuencial, donde primero va la fase a distancia seguida de una presencial, el cambiar el orden supone un retraso en la adquisición de conocimientos por parte de los alumnos. Además resulta redundante e innecesaria una fase a distancia cuando los contenidos ya han sido explicados ampliamente en una fase presencial. Planificar y comunicar de manera detallada constituye la base esencial de todo nuevo proyecto, lo que ayuda a entender cómo se va a desarrollar a lo largo del tiempo. Aun así tampoco es garantía de que todo salga bien y al primer intento, pero de nosotros depende el insistir en una buena comunicación.

Cuando se realiza una investigación científica, es necesario interpretar los resultados hallados con sus fortalezas y limitaciones, en el contexto donde se ha formalizado. No es aconsejable extrapolar los resultados a otra área sin más. Obviamente existen muchos puntos comunes, e incluso contenidos que pueden encajar en multitud de áreas, pero no podemos dar por sentado que todos los indicadores (conductas específicas) funcionan por igual sin tener en cuenta las particularidades de cada ámbito. Al igual que especialistas en el ámbito aeroportuario trabajaron para dar forma a esta técnica, para adaptarla a nuevos contextos, situaciones o servicios, es preciso que especialistas de esa área en particular participen en la nueva adaptación. El trabajo conjunto siempre es un buen punto de partida que además suele tener un gran pronóstico cuando el interés por aprender nuevas técnicas va acompañada de una gran motivación.

Por otra parte, si algo ha quedado claro ha sido que cada país que implementa el análisis de comportamiento en los aeropuertos lo hace adaptándolo a sus características particulares. Comenzando por quién lo aplica (policías, agentes de seguridad privada, personal de compañías aéreas...), dónde se aplica (mostradores de facturación, controles de seguridad, puertas de embarque...) y cómo se aplica (observación y entrevista por personas diferenciadas o las mismas, por agentes de uniforme, paisano o combinados...). A pesar de ello, todos parecen coincidir en la necesidad de verificar la calidad de los programas en el terreno: del programa formativo, de los formadores, de los analistas y de los resultados de la técnica. Supervisión, reciclaje y permanente retroalimentación suelen ser garantía de éxito.

7.3. REESCRIBIENDO EL FINAL Y CREANDO DOCTRINA

El desarrollo de nuevos proyectos suele conllevar un gran esfuerzo y dedicación por parte del personal a cargo de la puesta en marcha. Muchas horas de trabajo y el buen hacer del equipo humano han hecho posible el proyecto ÍCARO. Que deje de ser un proyecto y se convierta en una técnica asentada depende, en gran medida, de nuestra capacidad de transmitir el conocimiento. Para lograrlo resulta adecuado seguir una serie de pasos: recopilación y custodia de toda la información y experiencia adquirida durante el desarrollo del proyecto, aprendizaje y asimilación para nuevo personal, seguida de una supervisión posterior y permanente actualización que incluya reciclajes.

No podemos olvidar que el elemento clave que hace mover el engranaje es el ser humano con sus virtudes y defectos. Las características que nos hacen únicos delimitan nuestras capacidades, pero también reflejan nuestro potencial. Identificar a aquellas personas que poseen las cualidades adecuadas para el correcto aprendizaje, desarrollo y exposición posterior nos ayudará a obtener una expansión progresiva y segura de la técnica de análisis de comportamiento. Si a ello unimos una fase formativa también progresiva, escalonada y con una actualización permanente, quizá podamos decir que nuestro proyecto por fin ha dejado de serlo.

8. CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos presentado cómo ha entrado el análisis de la conducta en el ámbito de la aviación civil y la adaptación realizada dentro de la Guardia Civil. También detallamos los pasos dados para validar científicamente conductas predictivas de actividades ilícitas en un contexto como el aeroportuario, así como la gran repercusión internacional. Para finalizar, hemos visto algunas de las dificultades halladas a lo largo del camino y para las que es posible aplicar soluciones.

Un proyecto de esta envergadura ha supuesto una gran inversión de tiempo y esfuerzo. Pero nada habría sido posible sin el empuje de todos los componentes de la Guardia Civil que han colaborado en la elaboración de todas y cada una de las fases. Queda patente que podemos sacar adelante cualquier proyecto empezando de cero y que sabemos sobreponernos a las dificultades. No nos pongamos límites y seamos innovadores.

En el inicio de este artículo explicamos los motivos que provocaron la búsqueda de nuevas herramientas en la lucha contra el terrorismo. En estos momentos podemos concluir que hemos desarrollado una técnica pro activa, flexible, impredecible y, lo más importante, efectiva. Estas características la convierten en transversal y por ello de aplicación a muchos de los servicios que presta la Guardia Civil.

Quizá el futuro de esta técnica esté en su combinación con la inteligencia artificial, momento en el que daremos un gran paso en beneficio de la seguridad. No obstante, mientras esto llega, podemos afirmar ya que hemos desarrollado una herramienta altamente efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Aamodt, M. G., & Custer, H. (2006). Who can best catch a liar?: A meta-analysis of individual differences in detecting deception. *Forensic Examiner*, 15(1), 6.

Akca, D., Larivière, C. D., & Eastwood, J. (2021). Assessing the efficacy of investigative interviewing training courses: A systematic review. *International Journal of Police Science & Management*, 23(1), 73-84. <https://doi.org/10.1177/14613557211008470>

Blair, P., Levine, T. R., Reimer, T. O., & McCluskey, J. D. (2012). The gap between reality and research: Another look at detecting deception in field settings. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(4), 723-740.

Blake, R., & Shiffrar, M. (2007). Perception of human motion. *Annual Review of Psychology*, 58, 47-73. <http://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190152>

Blanco-Hermo, P. (2016). Atentados multifocales y lecciones aprendidas. *Actualidad Médica*, 101(799), 183-187. <http://doi.org/10.15568/am.2016.799.re02>

Bond, C. F., & DePaulo, B. M. (2006). Accuracy of deception judgments. *Personality and Social Psychology Review*, 10(3), 214-234. http://doi.org/10.1207/s15327957pspr1003_2

Brewer, N., Wei Ying, A. B., Young, R. L., & Nah, Y. (2018). Theory of mind and the detection of suspicious behavior. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 7(1), 123-131. <http://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.09.006>

Bull, R. (2013). What is 'believed' or actually 'known' about characteristics that may contribute to being a good/effective interviewer. *Investigative Interviewing: Research and Practice*, 5, 128-143.

Denault, V., Plusquellec, P., Jupe, L. M., St-Yves, M., Dunbar, N. E., Hartwig, M., . . . Walsh, D. (2020). The analysis of nonverbal communication: The dangers of pseudoscience in security and justice contexts. *Anuario De Psicología Jurídica*, 30(1 - 12) <https://doi.org/10.5093/apj2019a9>

DePaulo, B. M., Lindsay, J. J., Malone, B. E., Muhlenbruck, L., Charlton, K., & Cooper, H. (2003). Cues to deception. *Psychological Bulletin*, 129(1), 74. <http://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0033-2909.129.1.74>

El Mundo. (2006). Reino unido frustra un plan para hacer explotar aviones en pleno vuelo. Retrieved from <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/08/10/internacional/1155187933.html>

- Feijoo, M. C. (2018). *El análisis de la conducta delictiva y la detección del engaño en el contexto aeroportuario*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11531/25939>
- Feijoo-Fernández, M. C. (2020). Estrategias del mentiroso. *Manual de detección de la mentira y el engaño: Una aproximación académico-aplicada* (pp. 43-56). Fundación Universitaria Behavior & Law.
- Feijoo-Fernández, M. C., Halty, L., & Sotoca-Plaza, A. (2020). Like a cat on hot bricks: The detection of anomalous behavior in airports. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 1-11. <https://doi.org/10.1007/s11896-020-09371-5>
- Gigerenzer, G., & Gaissmaier, W. (2011). Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-120709-145346>
- Hartwig, M., Granhag, P. A., Strömwall, L. A., & Vrij, A. (2005). Detecting deception via strategic disclosure of evidence. *Law and Human Behavior*, 29(4), 469. <http://doi:10.1007/s10979-005-5521-x>
- International Civil Aviation Organization. (2017). Annex 17th. Safeguarding international civil aviation against acts of unlawful interference. Retrieved from <https://www.icao.int/Security/SFP/Pages/Annex17.aspx>
- Koller, C. I., Wetter, O. E., & Hofer, F. (2015a). What is suspicious when trying to be inconspicuous? criminal intentions inferred from nonverbal behavioral cues. *Perception*, 44(6), 679-708. <http://doi.org/10.1177/0301006615594271>
- Koller, C. I., Wetter, O. E., & Hofer, F. (2015b). 'Who's the thief?' The influence of knowledge and experience on early detection of criminal intentions. *Applied Cognitive Psychology*, 30(2), 178-187. <http://doi.org/10.1002/acp.3175>
- Molotch, H. (2014). *Against security: How we go wrong at airports, subways, and other sites of ambiguous danger*. Princeton University Press.
- Nahari, G. (2018). The applicability of the verifiability approach to the real world. *Detecting concealed information and deception* (pp. 329-349). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-812729-2.00014-8>
- Nahari, G., & Vrij, A. (2019). The verifiability approach: Advances, challenges, and future prospects. *The routledge international handbook of legal and investigative psychology* (pp. 212-223) Routledge.
- Ormerod, T. C., & Dando, C. J. (2015). Finding a needle in a haystack: Toward a psychologically informed method for aviation security screening. *Journal of Experimental Psychology: General*, 144(1), 76-84. <http://doi.org/10.1037/xge0000030>
- Park, H. S., Levine, T., McCormack, S., Morrison, K., & Ferrara, M. (2002). How people really detect lies. *Communication Monographs*, 69(2), 144-157. <http://dx.doi.org/10.1080/714041710>
- Piquer, I. (2001). Los pasajeros de un avión detienen a un terrorista con una bomba en el zapato. Retrieved from http://elpais.com/diario/2001/12/24/internacional/1009148413_850215.html
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68. <http://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68>

- Tan, C., Lau, X., Kung, Y., & Kailsan, R. A. (2019). Openness to experience enhances creativity: The mediating role of intrinsic motivation and the creative process engagement. *The Journal of Creative Behavior*, 53(1), 109-119. <https://doi.org/10.1002/jocb.170>
- Tomás-Rubio, S. (2009). El secuestro aéreo. Cockpit Studio Editorial S.L.
- Trapp, S., Blömeke, S., & Ziegler, M. (2019). The openness-fluid-crystallized-intelligence (OFCI) model and the environmental enrichment hypothesis. *Intelligence*, 73, 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.intell.2019.01.009>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131. <http://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Vernham, Z., Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Hillman, J. (2014). Collective interviewing: Eliciting cues to deceit using a turn-taking approach. *Psychology, Public Policy, and Law*, 20(3), 309.
- von Stumm, S. (2018). Better open than intellectual: The benefits of investment personality traits for learning. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 44(4), 562-573. <https://doi.org/10.1177/0146167217744526>
- Vrij, A., Granhag, P. A., Mann, S., & Leal, S. (2011). Lying about flying: The first experiment to detect false intent. *Psychology, Crime & Law*, 17(7), 611-620. <http://dx.doi.org/10.1080/10683160903418213>
- Vrij, A., Leal, S., Granhag, P. A., Mann, S., Fisher, R. P., Hillman, J., & Sperry, K. (2009). Outsmarting the liars: The benefit of asking unanticipated questions. *Law and Human Behavior*, 33(2), 159-166. <http://doi.org/10.1007/s10979-008-9143-y>
- Vrij, A., Mann, S. A., Fisher, R. P., Leal, S., Milne, R., & Bull, R. (2008). Increasing cognitive load to facilitate lie detection: The benefit of recalling an event in reverse order. *Law and Human Behavior*, 32(3), 253-265. <http://doi.org/10.1007/s10979-007-9103-y>
- Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Fisher, R. (2010). 'Look into my eyes': Can an instruction to maintain eye contact facilitate lie detection?. *Psychology, Crime & Law*, 16(4), 327-348. <http://doi.org/10.1080/10683160902740633>
- Walczyk, J. J., Harris, L. L., Duck, T. K., & Mulay, D. (2014). A social-cognitive framework for understanding serious lies: Activation-decision-construction-action theory. *New Ideas in Psychology*, 34, 22-36. <http://dx.doi.org/10.1016/j.newideapsych.2014.03.001>
- Walczyk, J. J., Schwartz, J. P., Clifton, R., Adams, B., Wei, M., & Zha, P. (2005). Lying person-to-person about life events: A cognitive framework for lie detection. *Personnel Psychology*, 58(1), 141-170. <http://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2005.00484.x>
- Warmelink, L., Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Poletiek, F. H. (2013). The effects of unexpected questions on detecting familiar and unfamiliar lies. *Psychiatry, Psychology and Law*, 20(1), 29-35. <http://dx.doi.org/10.1080/13218719.2011.619058>

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA ENSEÑANZA DE FORMACIÓN PARA LA INCORPORACIÓN A LAS ESCALAS DE OFICIALES DE LA GUARDIA CIVIL

MANUEL LORENZO MÍGUEZ

TENIENTE CORONEL. JEFE DE ESTUDIOS DE CAPACITACIÓN, PLANES E INNOVACIÓN EDUCATIVA DE LA ACADEMIA DE OFICIALES. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LA UNED

Fecha de recepción: 08/11/2021. Fecha de aceptación: 21/12/2021

RESUMEN

La normativa que regula la enseñanza de las escalas de oficiales de la Guardia Civil ha tenido un desarrollo muy destacable en los últimos años, especialmente desde el año 2014 y la aprobación de la Ley de Personal.

En este trabajo se estudiará la evolución de la normativa que ha servido de referencia a la enseñanza de formación de las escalas de oficiales de la Guardia Civil y que nos ha llevado hasta la situación actual.

Partiendo del estudio de cuáles son y cómo han evolucionado las escalas de oficiales del Cuerpo, se abordará el proceso de selección y acceso, los planes de estudio y las equivalencias o titulaciones obtenidas, así como los centros docentes donde se ha desarrollado la enseñanza de formación, incluyendo una breve referencia al llamado Plan Bolonia y a los niveles MECES.

Palabras clave: Enseñanza, Formación, Escala de Oficiales, Planes de Estudios, Titulaciones.

ABSTRACT

The Guardia Civil officer scales' training regulations have had a very remarkable development in the recent years, especially since 2014 and the approval of the Personnel Law.

This article study the evolution of the regulations that have served as a reference to the training system of the Guardia Civil officer scales and that have led us to the present situation.

This article covers how the officer scales have evolved through the time, the selection and access processes, the study plans and the equivalences or degrees obtained, as well as the educational centres where the training has been developed, including a brief reference to the so-called Bologna Plan and the MECES levels.

Keywords: Teaching, Training, Officers Scale, Curriculum, Degrees.

1. INTRODUCCIÓN

La normativa que regula la enseñanza de las escalas de oficiales ha tenido un desarrollo muy destacable en los últimos años, especialmente desde la aprobación de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (en adelante LRPGC).

En relación a la enseñanza, el preámbulo de la LRPGC apuntaba “*cinco elementos clave: proceso de selección y acceso, planes de estudio y titulaciones, centros docentes, alumnos y profesorado*”, habiendo sido igualmente así reseñados en normas posteriores¹.

En este trabajo, se plasmará el estudio de tres de esos elementos en relación a las escalas de oficiales del Cuerpo, dejando la normativa relativa al alumnado y al profesorado para una ocasión posterior.

Para ello, se expondrá brevemente cuáles son y cómo han evolucionado las escalas de oficiales del Cuerpo, qué se entiende por enseñanza de formación en la Guardia Civil, abordándose a continuación los elementos citados, incluyendo una breve referencia al llamado Plan Bolonia y a los niveles MECES.

El motivo de la elección de esta temática es el intento de clarificar la evolución de las escalas de oficiales de la Guardia Civil en sus distintas denominaciones, así como las equivalencias o titulaciones asociadas a cada una, recogiendo en el apartado 7 un cuadro resumen respecto este último aspecto.

Para realizar la delimitación temporal de este trabajo, hay que tener en cuenta que la Guardia Civil había sido parte integrante del Ejército de Tierra hasta la Constitución Española y la diferenciación, en los artículos 8 y 104, de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Con posterioridad, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, y la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, materializaron dicha separación.

Por todo ello, se ha tomado como punto de partida, con carácter general, la normativa derivada de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y de la Ley 17/89, de 19 de julio.

2. LAS ESCALAS DE OFICIALES EN LA GUARDIA CIVIL

2.1. EVOLUCIÓN HASTA LA APROBACIÓN DE LA LEY 42/1999

Tradicionalmente, el acceso a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil se realizaba por antigüedad, de manera que los brigadas eran llamados por riguroso orden de

1 Como por ejemplo la “Orden PCM/6/2021, de 11 de enero, por la que se regulan para la Guardia Civil las normas de la organización y funcionamiento de sus centros docentes de formación y el régimen de su alumnado, y los requisitos generales y las condiciones del ejercicio del profesorado en sus centros docentes” (Información obtenida el 17 de mayo de 2021 del sitio web <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-520-consolidado.pdf>).

antigüedad al Centro de Instrucción², donde debían aprobar los dos cursos para su ascenso a teniente³ (Monzón, 1985).

Ya en 1950 se estableció el ingreso directo de oficiales de la Academia General Militar⁴, ingresando en 1951 por primera vez alumnos aspirantes a oficiales de la Guardia Civil, que se incorporarían al Centro de Instrucción, dos años más tarde, en septiembre de 1953 (Rivas, 1983).

Con el paso de los años, la formación de los alumnos que accedían por antigüedad se redujo a un curso, pudiendo acceder todos los que contaran con dos años desde su ascenso a suboficial⁵.

Finalmente, mediante la Orden del Ministerio del Ejército de 23 de junio de 1977, de aptitud para el ascenso, se estableció el sistema de oposición para el acceso, pudiendo optar los suboficiales entre dos modalidades: por antigüedad y por oposición, manteniéndose este sistema hasta la promulgación de la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil (concretamente, se publicaron convocatorias siguiendo este sistema hasta el año 1995 inclusive).

La Ley 28/1994, de 18 de octubre, abordó distintas modificaciones en el régimen vigente, necesarias por la aplicación de la Ley 17/1989, de 19 de julio, al personal de la Guardia Civil, entre las que destacan, a los efectos de este trabajo, la distribución de los oficiales del Cuerpo en dos Escalas, Superior y Ejecutiva, de la siguiente manera:

- *“En la Escala Superior, desde la Escala Única: los Oficiales Generales, Oficiales Superiores y Oficiales titulados de la Enseñanza Militar Superior.*
- *En la Escala Ejecutiva, desde la Escala Única: los Oficiales Superiores y Oficiales restantes”* (Disposición transitoria cuarta Ley 28/1994, de 18 de octubre).

Asimismo, la Ley 28/1994, de 18 de octubre, derogó la Ley de 15 de julio de 1952, mediante la que se había creado la llamada escala única, integrando el escalafón del personal del Cuerpo de la Guardia Civil con el de los antiguos Institutos de la Guardia Civil y de Carabineros.

2.2. DESDE LA LEY 42/1999 HASTA LA LEY 29/2014

La publicación de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (en adelante LRPCGC), supuso la derogación tanto de la Ley 17/1989, de 19 de julio, en su aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil, como de la Ley 28/1994, de 18 de octubre.

La LRPCGC dispuso que el personal del Cuerpo de la Guardia Civil se agrupara, entre otras, en Escala Superior de Oficiales, Escala de Oficiales, Escala Facultativa

2 El Centro de Instrucción de la Guardia Civil se ubicó junto a la Dirección General en la localidad de Madrid (España) (Rivas, 1983).

3 Esta duración se fijó de acuerdo a lo dispuesto en la Orden de 17 de enero de 1941.

4 Este ingreso se derivó de lo recogido en la Ley de 13 de julio de 1950, sobre reclutamiento de oficialidad para el Cuerpo de la Guardia Civil.

5 Esta reforma se recogió en la Orden de 23 de julio de 1957, por la que se modificaba la Orden de 17 de enero de 1941.

Superior y Escala Facultativa Técnica, estableciendo que *“la Escala Superior y la Escala Ejecutiva pasaran a denominarse, respectivamente, Escala Superior de Oficiales y Escala de Oficiales”* (Disposición adicional primera LRPGC, de 25 de noviembre).

El acceso a la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales se podía realizar por los sistemas de acceso directo y promoción interna, en este caso, desde la Escala de Oficiales (habiéndose convocado plazas por este sistema desde el año 2003 al 2009, ambos inclusive).

El acceso a la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales se podía realizar por promoción interna desde la escala de suboficiales.

Por último, el acceso a la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas facultativas se podía realizar por acceso directo y por cambio de escala, en este caso, debiendo ser guardias civiles.

2.3. LAS ESCALAS DE OFICIALES EN LA LEY 29/2014

Con todo ello se llegó a la LRPGC, que establece la constitución de una única Escala de Oficiales, a partir del 1 de julio de 2017, y determina que los miembros de las escalas superior de oficiales, de oficiales, facultativa superior y facultativa técnica se integrarán en la nueva Escala de Oficiales; los de la escala superior de oficiales en todo caso, mientras que la incorporación de los procedentes de la Escala de Oficiales, de la escala facultativa superior y de la escala facultativa técnica podrían optar a integrarse de manera voluntaria⁶.

La denominación de las escalas en las que los componentes que las formaban podían no incorporarse a la nueva escala pasarían a ser las siguientes: Escala de Oficiales de la Ley 42/1999, Escala facultativa superior de la Ley 42/1999 y Escala facultativa técnica de la Ley 42/1999⁷.

Por lo que respecta al acceso a la enseñanza de formación para la incorporación a la nueva Escala de Oficiales, de acuerdo a lo dispuesto en la LRPGC, y al Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil aprobado mediante el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, se puede realizar por los siguientes sistemas:

- a) Por acceso directo, con o sin titulación universitaria previa.
- b) Por promoción profesional, mediante las modalidades de promoción interna y de cambio de escala.

El acceso directo consiste *“en la incorporación de quienes no son integrantes de la Guardia Civil, a la enseñanza de formación correspondiente para el ingreso”* (Artículo 32.3 LRPGC, de 28 de noviembre) en la Escala de Oficiales de la Guardia Civil.

La promoción interna consiste en el acceso a la enseñanza de formación que faculta para la incorporación a la Escala de Oficiales, debiendo pertenecer a la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil y tener cumplidos, al menos, dos años de tiempo de servicios en la misma, entre otros requisitos.

6 Según lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la LRPGC.

7 De acuerdo y con los efectos de lo dispuesto en la disposición transitoria octava de la LRPGC.

El cambio de escala consiste en el acceso a la enseñanza de formación que faculta para la incorporación a la Escala de Oficiales, de miembros de las escalas de suboficiales y de cabos y guardias, pudiendo “*acceder los suboficiales con, al menos, dos años de tiempo de servicios en su escala; los cabos mayores; así como los cabos primeros con, al menos, cuatro años en el empleo y los cabos y guardias civiles con, al menos, siete años de tiempo de servicios en su escala*” (Artículo 36.3 LRPGC, de 28 de noviembre).

Independientemente del sistema o modalidad de acceso, una vez “*superada la enseñanza de formación se accederá a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil*” (Artículo 33.2 LRPGC, 28 de noviembre).

Cabe destacar que, a día de hoy, no se han convocado plazas por acceso directo con titulación universitaria previa, aunque parece que por parte de la Guardia Civil se tiene intención de que las primeras plazas por esta modalidad se publiquen en la oferta de empleo público del año 2022⁸.

2.4. CUADRO EXPLICATIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS ESCALAS DE OFICIALES DE LA GUARDIA CIVIL

Como resumen, a continuación se incluye un cuadro explicativo de la evolución de las distintas escalas de oficiales durante estos últimos años.



Cuadro nº 1. Evolución escalas de oficiales (Elaboración propia).

8 Esta intención fue expresada en la conferencia impartida por el general jefe de Enseñanza a los alumnos del IV Curso de Gestión de Recursos Humanos el 4 de octubre de 2021.

3. LA ENSEÑANZA DE FORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL

Según el artículo 29 de la LRPGC, *“la enseñanza de formación tiene como finalidad la capacitación profesional para la incorporación a las escalas⁹ del Cuerpo de la Guardia Civil”*.

Cabe indicar, para los que no han seguido en profundidad la evolución de la enseñanza, que esta finalidad se ha mantenido tradicionalmente (con ligeras modificaciones) en la distinta normativa de personal de la Guardia Civil.

Por lo que respecta a la incorporación a la Escala de Oficiales, se establece que la enseñanza de formación *“incluirá además la necesaria para la obtención de un título de grado universitario”* (Artículo 29.2 LRPGC, de 28 de noviembre).

Este aspecto constituyó una de las principales novedades respecto a las anteriores Leyes de Personal, las cuales incluían equivalencias a títulos universitarios, pero no la obtención de títulos universitarios oficiales, según se reflejará posteriormente.

4. SELECCIÓN Y ACCESO

En primer lugar, y para una mejor comprensión de la diferenciación que existe en la normativa en esta materia, entre el acceso directo y la promoción interna, es necesario destacar que tradicionalmente, *“los alumnos que ingresan por acceso directo sin titulación universitaria previa en la Escala de Oficiales, cursan una primera fase en la Academia General Militar del Ejército de Tierra, por lo que el número de plazas, requisitos y pruebas para el ingreso se rigen por las normas establecidas para las escalas de oficiales de los Cuerpos Generales de las Fuerzas Armadas”* (Artículo 40.2 LRPGC)¹⁰.

Partiendo de esta cuestión y entrando con la normativa, la primera disposición con rango reglamentario a destacar fue el *“Real Decreto 562/1990, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso en los Centros docentes militares de Formación y de acceso a la condición de militar de empleo”* (Real Decreto 562/1990, de 4 de mayo), el cual sería de aplicación a los alumnos que ingresaban por acceso directo, determinando que el acceso a la Guardia Civil por promoción interna se regiría por las disposiciones particulares del Cuerpo.

Por este motivo, los procesos selectivos a la escala única, por promoción interna, se basaron hasta el año 1995 en la Orden de 23 de junio de 1977, anteriormente reseñada, sirviendo como referencia el Real Decreto 562/1990, siendo derogadas ambas mediante el *“Real Decreto 1951/1995, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y Promoción en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil”* (Real Decreto 1951/1995, de 1 de diciembre), siendo de aplicación para el ingreso en los centros docentes militares de formación de la Guardia Civil para el acceso a las distintas Escalas del Cuerpo.

9 En cuanto a las escalas, cabe decir que *“el personal de la Guardia Civil se agrupa en las escalas de oficiales, suboficiales y cabos y guardias, en función de las facultades profesionales asignadas al conjunto de los empleos de cada una de ellas y a los requisitos educativos exigidos para la incorporación a las mismas”* (Artículo 16 LRPGC).

10 En similares términos también lo establecieron el artículo 20.4 de la LRPCGC y la disposición transitoria única del Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre.

Por lo que respecta a la Escala Ejecutiva y posteriormente a la de Oficiales por promoción interna, el ingreso se regiría por el Real Decreto 1951/1995, de 1 de diciembre¹¹, hasta la aprobación del “*Reglamento general de ingreso en los centros docentes de formación del Cuerpo de la Guardia Civil mediante el Real Decreto 597/2002, de 28 de junio*”(Real Decreto 597/2002, de 28 de junio).

Asimismo, este último Reglamento fue de aplicación para el ingreso a las escalas facultativas, siendo convocadas plazas para este acceso desde el año 2002¹² al 2008 (de 2002 a 2004 por cambio de escala¹³ y de 2005 a 2008, por acceso directo y por cambio de escala).

Por otro lado, tras la publicación del “*Reglamento General de Ingreso y Promoción en las Fuerzas Armadas mediante el Real Decreto 1735/2000, de 20 de octubre*” (Real Decreto 1735/2000, de 20 de octubre), pasó a ser de aplicación al acceso directo a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil, hasta su derogación por el “*Reglamento de ingreso y promoción y de ordenación de la enseñanza de formación en las Fuerzas Armadas mediante el Real Decreto 35/2010, de 15 de enero*” (Real Decreto 35/2010, de 15 de enero), pasando a ser, este último, de aplicación para el ingreso por acceso directo sin titulación previa a la Escala de Oficiales, hasta su derogación por parte del “*Real Decreto 309/2021, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción en las Fuerzas Armadas*” (Real Decreto 309/2021, de 4 de mayo).

En el ámbito de la Guardia Civil, el Real Decreto 597/2002, de 28 de junio, fue derogado mediante el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, el cual es de aplicación al ingreso por promoción profesional (en sus dos modalidades) a la Escala de Oficiales, a partir de la convocatoria del año 2018 para la promoción interna y de la de 2021, para el cambio de escala, por no haberse publicado hasta entonces plazas por esta modalidad.

5. PLANES DE ESTUDIO Y TITULACIONES

Dentro de este apartado, se va a plasmar la evolución de la normativa relativa tanto a los planes de estudios y, en su caso, sus directrices generales¹⁴, aplicables a las escalas de oficiales de la Guardia Civil, recogiendo las equivalencias a distintos títulos y las titulaciones universitarias oficiales, en ambos casos, del sistema educativo español, obtenidas en la enseñanza de formación.

11 Esta disposición fue modificada por el Real Decreto 1115/1999, de 25 de junio.

12 En la primera ocasión, en el año 2002, mediante una norma específica, el Real Decreto 1246/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el acceso a las Escalas Facultativas del Cuerpo de la Guardia Civil y, a partir de ese año, encuadradas en las ofertas de empleo público de la Guardia Civil.

13 De acuerdo a lo dispuesto en la LRPCGC: “*En la provisión de plazas hasta el año 2004, para el acceso a las Escalas Facultativa Superior y Facultativa Técnica se podrán reservar la totalidad de las plazas para cubrir las por el sistema del cambio de Escala...*” (disposición transitoria octava).

14 Las directrices generales de los planes de estudios son determinadas por el Gobierno (con rango de Real Decreto) y en base a ellas se aprueban los respectivos planes de estudios, en el caso de la Guardia Civil, por los ministros de Defensa y del Interior.

5.1. EVOLUCIÓN HASTA LA APROBACIÓN DE LA LEY 42/1999

Con anterioridad a la publicación de la Ley 28/1994, de 18 de octubre, en materia de personal, la Guardia Civil se regía por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y el ordenamiento militar, en ese momento, contenido en la Ley 17/1989, de 19 de julio.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 17/1989, de 19 de julio, se publicó el *“Real Decreto 601/1992, de 5 de junio, sobre directrices generales de los planes de estudios para la enseñanza militar de formación de grado superior y de grado medio de los Cuerpos Generales de los Ejércitos, del Cuerpo de Infantería de Marina y del Cuerpo de la Guardia Civil”* (RD 601/1992, de 5 de junio), el cual sería de aplicación *“a los planes de estudios de la enseñanza de formación del Cuerpo de la Guardia Civil equiparables a los de grado superior de la enseñanza militar de formación”* (Disposición adicional cuarta RD 601/1992, de 5 de junio), esto es, los de acceso directo, no así a los correspondientes al sistema de acceso por promoción interna.

La Ley 17/1989, de 19 de julio, estableció que *“la enseñanza militar se configura como un sistema unitario que garantiza la continuidad del proceso educativo, integrado en el sistema educativo general”* (Artículo 32.2 Ley 17/1989, de 19 de julio). Fruto de esta previsión, en dicho Real Decreto 601/1992, de 5 de junio, se determinó que la superación de los planes de estudios tendría, entre otros efectos, *“la obtención de una titulación que equivaldría, según los casos, a los títulos oficiales de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero y de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, previstos para el sistema educativo general”* (Artículo 17.1.c) Real Decreto 601/1992, de 5 de junio), destacando que estas titulaciones *“surtirán efectos académicos plenos y facultarán a quien las ostente, de igual modo que facultan los títulos a que equivalen para acceder, en el caso de la enseñanza de grado superior, al tercer ciclo de los estudios universitarios”*¹⁵ (Artículo 17.2 Real Decreto 601/1992, de 5 de junio).

Derivado de dicho Real Decreto, se aprobó la *“Orden 60/1992, de 30 de julio, por la que se aprueban los planes de estudios para la enseñanza militar de formación de Grado Superior de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y del Cuerpo de Infantería de Marina”*¹⁶ (Orden 60/1992, de 30 de julio), siendo aplicable a los que accedieron por acceso directo a la Academia General Militar.

Con posterioridad, se aprobó el *“Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices generales de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para el acceso a las Escalas Superior y Ejecutiva del Cuerpo de la Guardia Civil”* (Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre)¹⁷ (la cual puede considerarse como la primera disposición en este ámbito de la Guardia Civil) y, de acuerdo a este real decreto, el *“plan de estudios de la enseñanza de formación de grado superior del Cuerpo de la Guardia Civil mediante la Orden de 15 de febrero de 1996”* (Orden de 15 de febrero de 1996).

15 La superación del tercer ciclo de estudios universitarios daba derecho al título de doctor según el artículo 30 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

16 Esta Orden derogó, entre otras, la *“Orden 157/1981, de 3 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios para la formación completa de Oficiales de la Escala Activa de las Armas y Cuerpos de Intendencia y de la Guardia Civil”* (Apartado 2 de la Disposición derogatoria Orden 60/1992, de 30 de julio).

17 Mediante este Real Decreto se derogó la disposición adicional cuarta del Real Decreto 601/1992, de 5 de junio.

En el Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, se incluyeron los mismos efectos, tras la obtención de una titulación, que los contenidos en el Real Decreto 601/1992, de 5 de junio, al permanecer en vigor la Ley 17/89 y no haber determinado nada distinto la ley 28/1994, de 18 de octubre.

De esta manera, la superación de los planes de estudios tendrá, entre otros efectos, *“la obtención de una titulación que equivaldrá, según los casos, a los títulos oficiales de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero y de Diplomado, Arquitecto técnico o Ingeniero técnico, previstos para el sistema educativo general”* (Artículo 9.1.b) Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre), estableciendo que estas titulaciones *“surtirán efectos académicos plenos y facultarán a quien las ostente, de igual modo que facultan los títulos a que equivalen, para acceder, en el caso de la enseñanza de grado superior, al tercer ciclo de los estudios universitarios”* (Artículo 9.2 Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre).

5.2. DESDE LA LEY 42/1999 HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA LEY 39/2007

La LRPCGC estableció que *“la enseñanza en la Guardia Civil se configura como un sistema unitario que garantiza la continuidad del proceso educativo, integrado en el sistema educativo general”* (Artículo 19.2 LRPCGC, de 25 de noviembre).

Con la publicación de esta Ley, la enseñanza de formación se estructuraría en grados, entre los que se incluirían *“la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales, que se correspondería con la educación universitaria de primer ciclo y la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales, que se correspondería con la educación universitaria de segundo ciclo”* (Artículo 20.1 LRPCGC, de 25 de noviembre).

En cada uno de estos grados la obtención del primer empleo, al incorporarse a la correspondiente Escala, *“sería equivalente a los títulos del sistema educativo general de diplomado universitario, arquitecto técnico o ingeniero técnico y de licenciado, arquitecto o ingeniero, respectivamente”* (Artículo 20.2 LRPCGC, de 25 de noviembre).

Con esta previsión, la LRPCGC daba continuidad a lo que el artículo 51 de la ley 17/1999, de 18 de mayo, había recogido para las Escalas, de Oficiales y Superiores de Oficiales, de los militares de carrera de las Fuerzas Armadas.

Es importante remarcar que, respecto a la Guardia Civil, estas equivalencias estaban basadas en dos aspectos fundamentales: el grado educativo exigido para la incorporación y la duración de los planes de estudios, determinando la exigencia de *“los mismos niveles de estudios que los requeridos en el sistema educativo general para acceder a los centros en que se obtienen las titulaciones equivalentes a cada uno de los grados”* (Artículo 27.1 LRPCGC, de 25 de noviembre), y que *“los planes de estudios de la enseñanza de formación tuvieran una duración similar a la de los correspondientes a las titulaciones equivalentes del sistema educativo general”* (Artículo 31.2 LRPCGC, de 25 de noviembre).

Con la posterior aprobación del *“Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo, sobre directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza militar de formación para la incorporación a las Escalas, Superior de Oficiales y de Oficiales, de los Cuerpos de las Fuerzas Armadas”* (Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo), se derogó el Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, en lo que se opusiera a lo establecido en el mismo en relación a la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil, así

como el Real Decreto 601/1992, de 5 de junio, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, facultando conjuntamente a los ministros de Defensa y del Interior para la aprobación de planes de estudios del sistema de enseñanza de la Guardia Civil y aplicándose a:

“los planes de estudios de la enseñanza militar de formación del Cuerpo de la Guardia Civil que facultan para el acceso directo a las Escalas Superior de Oficiales y Facultativas Técnica y Superior, en aquellos periodos o fases de su formación que se desarrollaran en los centros docentes militares de formación pertenecientes al Ministerio de Defensa” (Disposición adicional tercera Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo).

Basándose en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, dicho Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo, estableció que la superación de los planes de estudios aprobados de acuerdo a estas directrices generales tendría, entre otros efectos, el de la obtención de una titulación equivalente:

“a los títulos universitarios que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, establecidos para el sistema educativo general, de Licenciado, Arquitecto, o Ingeniero, para las Escalas Superiores de Oficiales, y de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, para las Escalas de Oficiales” (Artículo 14.1.d) Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo).

Asimismo, recogió la posibilidad, de manera similar al Real Decreto 601/1992, de 5 de junio, de acceder al tercer ciclo de los estudios universitarios, en el caso de la enseñanza para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales.

Por último, con la publicación del Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo, se aprobaron los planes de estudios de la enseñanza de formación para el acceso a las Escalas Facultativa Superior y Facultativa Técnica del Cuerpo de la Guardia Civil mediante las Órdenes PRE/1476/2006 y PRE/1477/2006, ambas de 5 de mayo.

A diferencia de las Escalas Superior de Oficiales y de Oficiales, las Escalas Facultativa Superior y Facultativa Técnica no obtuvieron una equivalencia de titulación tras la enseñanza de formación, al no estar prevista esta posibilidad en sus planes de estudios.

Por lo que respecta al acceso por promoción interna a la Escala de Oficiales, su plan de estudios se aprobó mediante la Orden PRE/1479/2006, de 5 de mayo, habiéndose tenido en cuenta el Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre.

En dicha Orden PRE/1479/2006, de 5 de mayo, se recogen los efectos previstos en la LRPCGC determinando que la enseñanza de la Escala de Oficiales se correspondería con la educación universitaria de primer ciclo y que *“la obtención del primer empleo de esta Escala sería equivalente al título del sistema educativo general de diplomado universitario, arquitecto técnico o ingeniero técnico”* (Preámbulo Orden PRE/1479/2006, de 5 de mayo).

5.3. DESDE LA LEY 39/2007 HASTA LA ACTUALIDAD

La publicación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, supuso la introducción de una importante reforma en la enseñanza de las Fuerzas Armadas, profundizando en el proceso iniciado por la Ley 17/1989, de 19 de julio (donde la formación era equivalente a titulaciones del sistema educativo general), estableciendo que *“la enseñanza en las Fuerzas Armadas está integrada en el sistema educativo general”* (Artículo 43 Ley 39/2007, de 19 de noviembre).

Esta Ley diseña un nuevo modelo de enseñanza de formación para los oficiales de las Fuerzas Armadas que comprendería, como novedad, la formación correspondiente a un título de grado universitario del sistema educativo español que se impartiría en centros universitarios de la defensa, adscritos a universidades públicas¹⁸.

En cuanto al sistema implantado, sirva como reflexión al lector que quizás esta fue una buena oportunidad para haber desarrollado la Universidad de la Defensa; proyecto que con posterioridad se ha intentado abordar pero que, a día de hoy, no ha visto la luz. En un futuro veremos si se llegará a tener en España, en el ámbito de la Seguridad y Defensa, una Universidad con distintas facultades (quizás una por Cuerpo o Ejército), donde se impartan prestigiosas titulaciones y planes de estudios, que permitan dar mayor relevancia a la Enseñanza que se imparte actualmente en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil¹⁹.

Derivado de esta previsión, mediante el Real Decreto 1723/2008, de 24 de octubre, se crea el sistema de centros universitarios de la Defensa, *“con la finalidad de impartir las enseñanzas universitarias oficiales que acuerde el Ministerio de Defensa en función de las necesidades de la defensa nacional y las exigencias del ejercicio profesional en las Fuerzas Armadas”* (Artículo 1 Real Decreto 1723/2008, de 24 de octubre), impartiendo, en todo caso, las enseñanzas de grado anteriormente reseñadas.

Siguiendo los pasos de la ley de carrera militar en las Fuerzas Armadas, la Guardia Civil vio la necesidad de la creación de un centro universitario, lo cual se produjo mediante el *“Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre, por el que se crea el Centro Universitario de la Guardia Civil”* (Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre), estableciendo que *“impartirá las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de grado universitario que se determinen como parte integrante de la enseñanza de formación de los oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil”* (Artículo 4 Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre).

Por lo que respecta a la Escala Superior de Oficiales, mediante el *“Real Decreto 634/2013, de 2 de agosto, se aprobaron las directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil”* (Real Decreto 634/2013, de 2 de agosto), derogando tanto el Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, como el Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo, en lo que se refiere a la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales.

Como consecuencia de la publicación del Real Decreto 634/2013, de 2 de agosto, se aprobó el *“plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a*

18 Conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

19 Actualmente, tras la aprobación del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, esta posibilidad se encontraría con la dificultad de cumplir las condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad en el ámbito de la actividad docente establecidos en su artículo 5, debiendo disponer como mínimo con una oferta de enseñanzas conducentes a la obtención de diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado, debiendo estar representadas, en el conjunto de esta oferta, como mínimo tres de las cinco grandes ramas del conocimiento (Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas e Ingeniería y Arquitectura, que a su vez agrupan los diversos ámbitos del conocimiento).

la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictaron las normas de evaluación y de progreso y permanencia en el centro docente de formación mediante la Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre” (Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre), siendo modificada posteriormente mediante la Orden PRE/282/2015, de 17 de febrero, y la Orden PRE/2593/2015, de 2 de diciembre, apostando por la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), comúnmente denominado Plan Bolonia, el cual se abordará posteriormente.

Finalmente, derivado de la publicación de la LRPGC y del Reglamento de Ordenación de la Enseñanza, se aprobó la:

“Orden PCI/978/2018, de 20 de septiembre, por la que se regulan los currículos de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil mediante las formas de ingreso por acceso directo sin titulación universitaria y por promoción profesional; se dictan las normas de evaluación, y de progreso y permanencia en el centro docente de formación; y se regulan las titulaciones que permiten el ingreso”²⁰ (Orden PCI/978/2018, de 20 de septiembre).

Dicha Orden recogió las distintas formas de acceso a la Escala de Oficiales, a excepción de la de acceso directo con titulación universitaria previa, quedando pendiente de un desarrollo posterior.

Esta fue una buena oportunidad de recoger los distintos sistemas y modalidades de acceso a la Escala de Oficiales en una única norma, pero la necesidad de fijar las titulaciones válidas para este acceso o lo novedoso de esta posibilidad para la Guardia Civil²¹ y, con ello, las diferentes concepciones de cómo desarrollarla, no lo hicieron posible en ese momento.

Por lo que respecta a las titulaciones obtenidas, la LRPGC optó por establecer que *“la enseñanza en la Guardia Civil se configura como un sistema unitario que garantiza la continuidad del proceso formativo”²², que integra enseñanzas del Sistema*

20 No siendo necesaria la aprobación de una norma reglamentaria conteniendo las directrices generales al no exigirlo la ley 29/2014, de 28 de noviembre, a diferencia de lo dispuesto para los planes de estudios de las escalas de suboficiales y de cabos y guardias que si la requieren, habiéndose aprobado con este fin el *“Real Decreto 935/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil”* (Real Decreto 935/2020, de 27 de octubre).

21 Realmente, el sistema de acceso de las escalas facultativas ya constituyó un primer paso en cuanto a la necesidad de fijar titulaciones válidas, no teniendo un desarrollo normativo posterior en el ámbito interno.

22 Aunque no es un aspecto relacionado directamente con este artículo, el establecimiento de la configuración de la enseñanza *“...como un sistema unitario que garantiza la continuidad del proceso formativo...”* es una cuestión que se ha mantenido tradicionalmente en la Guardia Civil (Como se ha reflejado anteriormente, el artículo 19.2 de la LRPCGC ya lo determinaba de igual manera). En la normativa desarrollada en materia de enseñanza en los últimos años, se ha pretendido, como no podía ser de otra manera, la unidad del sistema, garantizando la continuidad del proceso formativo. Existen numerosas ocasiones en las que se visualiza el engarce entre la enseñanza de formación y la de perfeccionamiento, valga como ejemplo lo determinado en el artículo 40.5 de la Orden PCI/349/2019, de 25 de marzo, sobre la Enseñanza de Perfeccionamiento y de Altos Estudios Profesionales en la Guardia Civil (de la cual deriva la normativa de especialidades) en cuanto a las cualificaciones específicas: *“... se acompasarán cronológicamente la enseñanza de especialización con la enseñanza de formación para ingreso en las diferentes escalas, facilitando la obtención de los niveles superiores de las cualificaciones específicas de aquellos que, voluntariamente, soliciten cursar los módulos que se determinen.”*

Educativo Español” (Artículo 28.2 LRPGC, de 28 de noviembre), a diferencia de las fórmulas utilizadas tanto en la anterior Ley de Personal “...*integrado en el sistema educativo general*” (Artículo 19.2 LRPCGC, de 25 de noviembre), como en la Ley de la carrera militar, que había establecido claramente que “*la enseñanza en las Fuerzas Armadas está integrada en el sistema educativo general*”(Artículo 43 Ley 39/2007, de 19 de noviembre).

Quizás el haber dado el paso de establecer que la enseñanza de la Guardia Civil está integrada en el sistema educativo, y no solo que integra enseñanzas del sistema, en opinión del autor podría haber llevado a un mayor engarce con las enseñanzas universitarias, lo que contribuiría adicionalmente al encaje entre las enseñanzas en las que se estructura el sistema en la Guardia Civil.

De esta manera, y como se ha referido anteriormente, la LRPGC determina que la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales debe incluir la necesaria para la obtención de un título de grado universitario.

Asimismo, en relación a este aspecto, el Reglamento de Ordenación de la Enseñanza en la Guardia Civil estableció que, “*con independencia de la forma de ingreso a la Escala de Oficiales, podría obtenerse un título oficial de Posgrado Universitario, en función de la duración y las competencias obtenidas en los correspondientes planes de estudios*” (Artículo 37.4.e) Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo).

Con todo ello, las titulaciones que actualmente se obtienen en la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales son las siguientes:

- Alumnos que acceden por acceso directo sin titulación: obtienen las titulaciones de Grado en Ingeniería de la Seguridad y el Máster Universitario en Dirección Operativa de la Seguridad, ambas de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M).
- Alumnos que acceden por promoción profesional, en la modalidad de promoción interna: obtienen el título de Grado en Gestión de Seguridad Pública de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M).

Todas estas titulaciones son impartidas a través del CUGC²³, colaborando en su impartición el profesorado tanto de la Academia de Oficiales (con un peso fundamental en el Máster Universitario) como, en general, de la Guardia Civil²⁴.

6. EQUIVALENCIAS A NIVEL MECES

Dando continuidad al apartado anterior, a continuación se abordarán las equivalencias a nivel MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior) del primer empleo de algunas de las escalas de oficiales del Cuerpo.

²³ Según lo dispuesto en el artículo 41.1 de la LRPGC.

²⁴ La posibilidad de que personal de la Guardia Civil imparta enseñanzas universitarias oficiales se recoge en la disposición adicional quinta del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

6.1. ¿QUÉ ES EL MECES?

El llamado Proceso de Bolonia nació para “*dar mayor coherencia a los sistemas de educación superior en Europa*” (Comisión Europea, 2021). Dentro del Proceso de Bolonia se incluyó el establecimiento del EEES y, como parte de él, se acordó “*introducir un sistema de educación superior de tres ciclos, consistente en estudios de grado, máster y doctorado, garantizar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y los períodos de formación en el extranjero completados en otras universidades y aplicar un sistema de garantía de la calidad, a fin de reforzar la calidad y pertinencia del aprendizaje y la enseñanza*” (Comisión Europea, 2021).

La reforma introducida por este proceso es “*clave para generar la confianza necesaria en el éxito de la movilidad en el aprendizaje*” (Comisión Europea, 2021), crear unos estándares comunes a nivel europeo que beneficien la transparencia, el reconocimiento de estudios transnacional y, por tanto, la movilidad de titulados universitarios, lo que provocaría que egresados europeos pudieran trabajar con mayor facilidad en otros países²⁵.

Tras esa decisión, en el ámbito de las cualificaciones los países implicados en el Proceso de Bolonia, entre los que se encuentra España, se comprometieron a poner en marcha su marco de cualificaciones para la educación superior que fuera comparable con su equivalente europeo.

Fruto de todo ello fue la publicación del “*Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES)*” (Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio), incluyendo las enseñanzas o títulos de educación superior y estructurándose en “*cuatro niveles: Nivel 1: Técnico Superior, Nivel 2: Grado, Nivel 3: Máster y Nivel 4: Doctor*” (Artículo 4 Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio).

La finalidad que se buscaba era la “*clasificación, comparabilidad y transparencia de las cualificaciones de la educación superior en el sistema educativo español*” (Artículo 1 Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio), buscando también facilitar la movilidad de las personas en el EEES.

Anteriormente a este proceso, en España las enseñanzas universitarias estaban reguladas por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, la cual determinaba que “*los estudios universitarios se estructuraban, como máximo, en tres ciclos. La superación daba lugar a los títulos de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor*” (Artículo 37 Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre).

Derivado del proceso de Bolonia, se dictó la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, reformando las enseñanzas universitarias, pasando a estructurarse en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado.

Tras la regulación del sistema universitario de cara al futuro de las titulaciones, quedaban pendientes las antiguas titulaciones universitarias, haciéndose necesario

25 Información obtenida el 2 de noviembre de 2021 del sitio web https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_es

aprobar un régimen de correspondencia a nivel MECES entre los títulos anteriores y posteriores a la reforma de Bolonia.

Con la finalidad de crear el marco que hiciera posible determinar dicha correspondencia, se publicó el *“Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado”* (Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre).

Una vez publicada la correspondencia a nivel MECES de los títulos universitarios anteriores a la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril²⁶, se acordó iniciar el estudio de los niveles que podrían corresponder a las equivalencias a dichos títulos del sistema educativo español de diplomado universitario, arquitecto técnico o ingeniero técnico y de licenciado, arquitecto o ingeniero, como es el caso de las obtenidas tras la incorporación a las Escalas de Oficiales de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas.

6.2. EL PROCESO INTERNO EN LA GUARDIA CIVIL

Por lo que respecta al ámbito de las Fuerzas Armadas, se constituyó un grupo de trabajo con representantes de los distintos Ejércitos y la Armada, así como un componente de la Guardia Civil²⁷, con el objetivo de confeccionar los informes que dieran lugar a la posible correspondencia a nivel MECES de las correspondientes equivalencias, siguiendo el procedimiento recogido en el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre.

Tras llevar a cabo distintas deliberaciones y estudios²⁸, el trabajo realizado se plasmó en dos informes, uno para la Escala de Oficiales y otro para la Escala Superior de Oficiales, dando como resultado las *“Resoluciones de 6 de julio de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de junio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo militar obtenido, tanto en la Escala Superior de Oficiales como de Oficiales de las Fuerzas Armadas al amparo de lo dispuesto en la Ley 17/1989, de 19 de julio, y en la Ley 17/1999, de 18 de mayo”* (Boletín Oficial del Estado, 2021).

Por lo que respecta a la Guardia Civil, y al igual que había hecho Fuerzas Armadas, se constituyó un grupo de trabajo²⁹ que dio como resultado la confección de dos informes, tomando como punto de partida que las equivalencias a títulos del sistema educativo español venían derivadas de lo dispuesto en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, y del estableciendo de la estructura de la formación en distintos

26 Actualmente, los distintos niveles de correspondencia a nivel MECES se pueden consultar en la página siguiente: <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/catalogo/general/20/202058/ficha/202058.html>

27 El autor de este artículo fue el representante de la Guardia Civil en este grupo de trabajo.

28 Ambos informes se pueden consultar en el siguiente enlace <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/informacion-publica/audiencia-informacion-publica/cerrados/2017/correspondencia-nivel-meces-ffaa-guardia-civil.html>

29 El autor de este artículo fue el coordinador del grupo de trabajo que se constituyó en la Guardia Civil.

grados, que se corresponde con la educación universitaria de primer y segundo ciclo, y que producía la equivalencia a distintos títulos del sistema educativo general, como se ha indicado en el apartado 5.2.

Para la redacción del informe correspondiente al primer empleo de la Escala Superior de Oficiales, se abordó el análisis de la formación adquirida con los planes de estudios, y su duración o carga lectiva mediante la comparación de los contenidos del plan de estudios de 15 de febrero de 1996 con las competencias de los actuales planes de estudios, adaptados al EEES y el análisis de los contenidos a la vista de los descriptores del nivel 3 MECES, contenidos en el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio.

En el caso del primer empleo de la Escala de Oficiales, el informe contempló el análisis del plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil aprobado mediante la Orden PRE/1479/2006, de 5 de mayo, y su duración o carga lectiva mediante el análisis de los contenidos a la vista de los descriptores del nivel 2 MECES, contenidos en el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, siendo la inclusión, en el cómputo de competencias, de aquellas adquiridas en otras escalas pero con el nivel 2.

Durante la realización de los informes, se decidió abordar el estudio de aquellas Escalas de Oficiales que habían recibido una formación similar a la de las Escalas Superior de Oficiales y de Oficiales de la Guardia Civil de dicha Ley, con distintas denominaciones.

Así, se estudió la formación recibida por los oficiales pertenecientes a la Escala Única, titulados o no de la Enseñanza Militar Superior, de la Ley 17/89, de 19 de julio, así como los pertenecientes a la Escala Superior y Ejecutiva de la Ley 28/1994, de 18 de octubre, siguiendo el mismo método que el desarrollado en ambos informes, proponiendo finalmente extender los efectos recogidos en los mismos, a estas escalas.

Por otro lado, en relación a las Escalas Facultativa Superior y Facultativa Técnica, se tuvo en cuenta que tras la enseñanza de formación recibida no obtenían una equivalencia de titulación, considerándose que la posible correspondencia de los oficiales de estas escalas a los niveles MECES debía venir en relación a las titulaciones concretas que cada uno poseyera.

6.3. EL RESULTADO Y LOS EFECTOS PARA LOS OFICIALES DE LA GUARDIA CIVIL

Finalmente, con fecha 9 y 19 de septiembre del actual, se publicó la *“Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo obtenido en la Escala de Oficiales de la Guardia Civil, al amparo de lo dispuesto en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre”* (Boletín Oficial del Estado, 2021), y la *“Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo obtenido en la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil, al amparo de lo dispuesto en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre”* (Boletín Oficial del Estado, 2021).

En definitiva, la publicación de ambas correspondencias a nivel MECES 3 (máster) o 2 (grado), en este último caso tras la superación de un complemento formativo, presenta la trascendencia que las equivalencias obtenidas tras la superación de la enseñanza de formación para la incorporación a distintas escalas de oficiales de la Guardia Civil, anteriores a la adaptación al EEES, obtuvieran el correspondiente reconocimiento.

7. CUADRO RESUMEN DE TITULACIONES Y EQUIVALENCIAS

A modo de resumen de las titulaciones y/o equivalencias que han obtenido o poseen los componentes de las distintas Escalas de Oficiales de la Guardia Civil se ha confeccionado el siguiente cuadro:

- **Escala de Oficiales por acceso directo:** Título de grado oficial (pudiendo obtener un título de Máster oficial).
- **Escala de Oficiales por promoción interna:** Título de grado oficial.
- **Escala Superior de Oficiales:**
 - Equivalencia a título de Licenciado Universitario³⁰.
 - MECES 3³¹.
- **Escala de Oficiales** (Provenientes de la Ley 42/99 e integrados en la nueva Escala de Oficiales tras la superación de los Cursos de complemento de formación):
 - Equivalencia a título de Diplomado Universitario³².
 - Equivalencia a titulación de grado Universitario³³.
- **Escala Facultativa Superior** (Provenientes de la Ley 42/99 e integrados en la nueva escala de oficiales tras la superación de los Cursos de complemento de formación):
 - Título de licenciado (MECES 3).
- **Escala Facultativa Técnica** (Provenientes de la Ley 42/99 e integrados en la nueva Escala de Oficiales tras la superación de los Cursos de complemento de formación):
 - Título de Diplomado (MECES 2).
 - Equivalencia a titulación de grado Universitario³⁴.
- **Escala de Oficiales de la Ley 42/99** ("No integrados en la nueva Escala de Oficiales"):
 - Equivalencia a título de Diplomado Universitario³⁵.
 - MECES 2³⁶(Condicionada a la superación del complemento formativo que determine la Dirección General de la Guardia Civil con carga lectiva de 30 créditos ECTS).
- **Escala Facultativa Superior de la Ley 42/99** ("No integrados en la nueva Escala de Oficiales"):
 - Título de licenciado (MECES 3).
- **Escala Facultativa Técnica de la Ley 42/99** ("No integrados en la nueva Escala de Oficiales"):
 - Título de Diplomado (MECES 2).

Cuadro nº 2. Enseñanzas universitarias" de los oficiales de la Guardia Civil (Elaboración propia).

8. CENTROS DOCENTES

Hasta la aprobación del “*Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo, por el que se crean los centros docentes de formación de la Guardia Civil*” (Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo), la estructura docente de la enseñanza de formación de las Escalas de Oficiales la conformaban “*la Academia Especial de Aranjuez, que impartía la enseñanza que capacita para el acceso a la Escala Superior y la Academia de Promoción de San Lorenzo de El Escorial, que impartía la enseñanza que capacita para el acceso a la Escala Ejecutiva*” (Preámbulo Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo).

Por lo que respecta a la Academia Especial de la Guardia Civil³⁷, cabe decir que en ella se han formado, tradicionalmente, los alumnos provenientes de la Academia General Militar, que habían ingresado por acceso directo, modificando su ubicación de Madrid a Aranjuez (Madrid), con fecha 1 de octubre de 1981 (Rodríguez, 1983).

En cuanto a la Academia de Promoción, ubicada en la localidad de San Lorenzo de El Escorial, entre 1989 y 1999 se desarrollaron distintos cursos de aptitud para el ascenso (Guardia Civil, 2021).

Con la publicación del Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo, se unificaron la Academia de Promoción y la Academia Especial de la Guardia Civil, dando lugar a la Academia de Oficiales de la Guardia Civil³⁸, en la localidad de Aranjuez (Madrid), dividida en dos secciones diferenciadas, con ubicaciones respectivas en San Lorenzo de El Escorial (para la formación de los alumnos que ingresaban por promoción interna) y en Aranjuez (para los alumnos que habían ingresado por acceso directo).

Por lo que respecta a la enseñanza de formación para el acceso a las Escalas Facultativa Superior y Facultativa Técnica de la Guardia Civil se cursó en la Academia General Militar del Ejército de Tierra (el periodo de formación militar de carácter general)³⁹ y en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (el resto de periodos de la formación).

Como se ha indicado anteriormente, la LRPGC incluía entre una de sus novedades, “*la creación de una única Escala de Oficiales con el propósito de dar mayor cohesión y*

30 Artículo 20.2 de la LRPCGC, y Disposición transitoria decimocuarta de la LRPGC.

31 Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2017.

32 Artículo 20.2 de la LRPCGC, y Disposición transitoria decimocuarta de la LRPGC.

33 Apartado 3 de la disposición transitoria décima de la LRPGC.

34 Apartado 3 de la disposición transitoria décima de la LRPGC.

35 Artículo 20.2 de la LRPCGC, y Disposición transitoria decimocuarta de la LRPGC.

36 Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2017.

37 La Academia Especial había sido constituida dentro del Centro de Instrucción al amparo de la Ley de 13 de julio de 1950 y declarada Unidad administrativa independiente mediante Decreto de 10 de enero de 1958.

38 “*La Academia de Oficiales de la Guardia Civil impartirá la enseñanza de formación que faculta para la incorporación a las Escalas Superior de Oficiales, Facultativa Superior, de Oficiales y Facultativa Técnica, sin perjuicio de la fase que impartirá la Academia General Militar del Ejército de Tierra, a los que accedan directamente a la enseñanza de formación para la incorporación a las Escalas Superior de Oficiales, Facultativa Superior y Facultativa Técnica*” (Artículo 2.a). Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo).

39 Esta fase de formación militar se cursó en esta academia de acuerdo al artículo 20.4 de la LRPCGC.

homogeneidad al modelo de carrera de todos los oficiales de la Guardia Civil” (Preámbulo LRPGC), incluida su enseñanza de formación.

Al objeto de adaptar la estructura docente de la Guardia Civil a esta previsión, mediante el Reglamento de Ordenación de la Enseñanza en la Guardia Civil, se crearon los centros docentes de formación, para la impartición de la enseñanza para el acceso a las diferentes escalas, entre los que se encuentra la Academia de Oficiales de la Guardia Civil para la incorporación a la Escala de Oficiales⁴⁰, derogando el Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo.

Con posterioridad, mediante la “*Orden PCI/734/2018, de 2 de julio, de centros docentes de formación de la Guardia Civil*” (Orden PCI/734/2018, de 2 de julio), se estableció la ubicación de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil en la localidad de Aranjuez (Madrid).

9. CONCLUSIONES

Tras el estudio realizado se han obtenido las siguientes conclusiones:

- El desarrollo de la normativa de la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas de oficiales de la Guardia Civil ha tenido tradicionalmente una fuerte vinculación con la de las Fuerzas Armadas en esta materia.
- En la evolución de la normativa, se han ido incorporando aspectos derivados de las distintas leyes educativas en vigor en España, que han tenido su culmen en la integración de titulaciones universitarias oficiales dentro de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales, con el propósito de la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (proceso de Bolonia).
- Tras la aprobación de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, se ha dado un impulso decidido, bien con la publicación de nueva normativa, bien con la actualización de la existente anteriormente, al desarrollo normativo en esta materia, a falta de la regulación del acceso directo con titulación universitaria.

Por otro lado y como propuestas de mejora que, a juicio del autor, cabría impulsar de cara al futuro se apuntan las siguientes:

- Tender al mayor engarce posible del sistema de enseñanza en el Cuerpo, garantizando con ello la unidad del sistema y la continuidad del proceso formativo. En esa misión ocupa un papel decisivo la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil, así como los actuales centros docentes, considerando muy conveniente la creación del centro docente de Altos Estudios Profesionales de la Guardia Civil.
- Avanzar en la integración en el Sistema Educativo Español (SEE) de las enseñanzas que se imparten en los centros docentes de la Guardia Civil, siendo uno de los caminos el dar carta de naturaleza a estas enseñanzas como parte del SEE.

40 De hecho, desde septiembre de 2017, toda la enseñanza relativa a los oficiales de la Guardia Civil, tanto por el sistema de acceso directo como por el de promoción interna, se lleva a cabo de manera exclusiva en la Academia de Oficiales de Aranjuez.

- Configurar adecuadamente el sistema de titulaciones que se requieran como requisito para el ingreso en la Guardia Civil, contribuyendo a una adecuada captación del talento.
- En lo que respecta a la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales, facilitar que todos los que la finalicen y accedan a la escala, con independencia de la forma de ingreso, obtengan el mismo nivel de titulación académica (MECES 3).
- Por último, y vinculado tanto a las titulaciones que se requieran para el ingreso como a las que se obtengan en la enseñanza de formación, desarrollar mecanismos que permitan una adecuada gestión posterior de las mismas y, por tanto, la retención del talento que atesoran los guardias civiles.

BIBLIOGRAFÍA

1. Artículos

Monzón, B. M. (1985). El ascenso a Oficial. *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil* (34), 70-82.

Rivas, F. G. (1983). La Oficialidad en la Guardia Civil. *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil* (30), 11-21.

Rodríguez, J. C. (1983). La Creación de la Academia Especial. *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil* (30), 23-42.

2. Informes

Guardia Civil. (19 de mayo de 2021). Obtenido de <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/serguacivil/centensenan/academiaoficiales/index.html>

3. Páginas web

Comisión Europea. (21 de abril de 2021). *Educación y Formación*. Obtenido de Proceso de Bolonia y Espacio Europeo de Educación Superior: https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_es

Lorenzo Míguez, M., Sáenz Sáenz, D., Dorado Santos, R., Del Moral Torres, A., & Alegre Mainer, J. (2017). *Evaluación*. ANECA. Madrid: Grupo de trabajo.

NORMATIVA MENCIONADA EN ESTE TRABAJO

- Ley de 13 de Julio de 1950, sobre reclutamiento de oficialidad para el Cuerpo de la Guardia Civil (D.O. del Ministerio del Ejército número 158).
- Ley de 15 de julio de 1952, por la que se integra el escalafón del personal del Cuerpo de la Guardia Civil con los de los antiguos Institutos de la Guardia Civil y de Carabineros (B.O. del E. número 199, de 17 de julio).
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.
- Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.
- Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
- Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.
- Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.
- Real Decreto 562/1990, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso en los Centros docentes militares de Formación y de acceso a la condición de militar de empleo.
- Real Decreto 601/1992, de 5 de junio, sobre directrices generales de los planes de estudio para la enseñanza militar de formación de grado superior y de grado medio de los Cuerpos Generales de los Ejércitos, del Cuerpo de Infantería de Marina y del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices generales de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para acceso a las Escalas Superior y Ejecutiva del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Real Decreto 1951/1995, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y Promoción en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil.
- Real Decreto 483/1999, de 18 de marzo, por el que se crean los centros docentes de formación de la Guardia Civil.
- Real Decreto 1735/2000, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y Promoción en las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto 434/2002, de 10 de mayo, sobre directrices generales de los planes de estudio para la enseñanza militar de formación para la incorporación a las Escalas, Superior de Oficiales y de Oficiales, de los Cuerpos de las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto 597/2002, de 28 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso en los centros docentes de formación del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Real Decreto 1246/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el acceso a las Escalas Facultativas del Cuerpo de la Guardia Civil para el año 2002.
- Real Decreto 1723/2008, de 24 de octubre, se crea el sistema de centros universitarios de la defensa.

- Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre, por el que se crea el Centro Universitario de la Guardia Civil.
- Real Decreto 35/2010, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción y de ordenación de la enseñanza de formación en las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES).
- Real Decreto 634/2013, de 2 de agosto, por el que se aprueban las directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.
- Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil.
- Real Decreto 935/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Real Decreto 309/2021, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción en las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.
- Decreto de 10 de enero de 1958 por el que se dispone que la Academia Especial de la Guardia Civil quede constituida en Unidad administrativa independiente (BOE número 38 de 13 de febrero de 1958).
- Orden de 17 de enero de 1941 de aptitud para el ascenso (D.O. del Ministerio del Ejército número 16).
- Orden de 23 de julio de 1957 de aptitud para el ascenso (D.O. del Ministerio del Ejército número 164).
- Orden del Ministerio del Ejército de 23 de junio de 1977, de aptitud para el ascenso (D.O. del Ministerio del Ejército número 147).
- Orden 157/1981, de 3 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios para la formación completa de Oficiales de la Escala Activa de las Armas y Cuerpos de Intendencia y de la Guardia Civil.

- Orden Ministerial 60/1992, de 30 de julio, por la que se aprueban los planes de estudios para la enseñanza militar de formación de Grado Superior de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y del Cuerpo de Infantería de Marina.
- Orden de 15 de febrero de 1996 por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación de grado superior del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Orden PRE/1476/2006, de 5 de mayo, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para el acceso a la Escala Facultativa Superior del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Orden PRE/1477/2006, de 5 de mayo, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para el acceso a la Escala Facultativa Técnica del Cuerpo de la Guardia Civil.
- Orden PRE/1479/2006, de 5 de mayo, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil.
- Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictan las normas de evaluación y de progreso y permanencia en el centro docente de formación.
- Orden PRE/282/2015, de 17 de febrero, por la que se modifica la Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictan las normas de evaluación y de progreso y permanencia en el centro docente de formación.
- Orden PRE/2593/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictan las normas de evaluación y de progreso y permanencia en el centro docente de formación.
- Orden PCI/734/2018, de 2 de julio, de centros docentes de formación de la Guardia Civil.
- Orden PCI/978/2018, de 20 de septiembre, por la que se regulan los currículos de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil mediante las formas de ingreso por acceso directo sin titulación universitaria y por promoción profesional; se dictan las normas de evaluación, y de progreso y permanencia en el centro docente de formación; y se regulan las titulaciones que permiten el ingreso.
- Orden PCI/349/2019, de 25 de marzo, sobre la Enseñanza de Perfeccionamiento y de Altos Estudios Profesionales en la Guardia Civil.
- Orden PCM/6/2021, de 11 de enero, por la que se regulan para la Guardia Civil las normas de la organización y funcionamiento de sus centros docentes de formación y el régimen de su alumnado, y los requisitos generales y las condiciones del ejercicio del profesorado en sus centros docentes.

- Resolución de 6 de julio de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de junio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo militar obtenido en la Escala de Oficiales de las Fuerzas Armadas al amparo de lo dispuesto en la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional y en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
- Resolución de 6 de julio de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de junio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo militar obtenido en la Escala Superior de Oficiales de las Fuerzas Armadas, al amparo de lo dispuesto en la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional y en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
- Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo obtenido en la Escala de Oficiales de la Guardia Civil, al amparo de lo dispuesto en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre.
- Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2017, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del primer empleo obtenido en la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil, al amparo de lo dispuesto en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre.

COOPERACIÓN EN FUNCIONES DE GUARDACOSTAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

JUAN JOSÉ SÁNCHEZ GARCÍA

CAPITÁN JEFE DEL SERVICIO MARÍTIMO PROVINCIAL DE ILLES BALEARS. DOCTORANDO EN PROGRAMA DE DOCTORADO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Fecha de recepción: 01/07/2021. Fecha de aceptación: 21/12/2021

RESUMEN

En 2016 las regulaciones de las tres agencias europeas civiles con más protagonismo en el mar, Frontex, EMSA y EFCA, fueron modificadas mediante la inserción de un artículo común que contenía el mandato de promover una cooperación de las agencias entre sí, con el objeto final de apoyar a las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas en los planos nacional y de la Unión y, cuando proceda, en el plano internacional. Esta cooperación se articula en torno a cinco áreas claramente establecidas en el mencionado artículo común. Esta cooperación se materializa según los dictados de un acuerdo común entre las agencias. Dicho acuerdo, que se conoce con el nombre de Acuerdo tripartito, fue firmado en marzo de 2017 y establece la estructura y forma de funcionamiento de los órganos encargados de implementar la cooperación. Por último, se encarga a las agencias la redacción de un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. De forma previa, se había implementado el conocido como Proyecto Piloto, que sirvió como banco de pruebas para los mecanismos, en las áreas de cooperación identificadas en el artículo común, que poco después sería introducido en las regulaciones de las agencias.

Palabras clave: Cooperación europea, funciones de guardacostas, acuerdo tripartito, proyecto piloto.

ABSTRACT

In 2016 the regulations of the three civil European agencies with the most prominence at sea, Frontex, EMSA and EFCA, were modified by inserting a common article containing the mandate to promote cooperation between the agencies with the ultimate aim of supporting national authorities carrying out coastguard functions at the national and Union levels and, where appropriate, at the international level. This cooperation is structured around five areas clearly established in the aforementioned common article. The cooperation takes place according to the dictates of a common agreement between the agencies. Said agreement, known as the Tripartite Agreement, was signed in March 2017 and establishes the structure and way of functioning of the bodies in charge of implementing cooperation. Finally, the agencies are entrusted with the drafting of a practical manual on European cooperation relating to coastguard functions. Previously, the

so-called Pilot Project had been implemented, which served as a test bed for the mechanisms in the areas of cooperation identified in the common article that would shortly be introduced into the regulations of the agencies.

Keywords: European cooperation, coast guard functions, tripartite agreement, pilot project

1. INTRODUCCIÓN: EL CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE UN CUERPO DE GUARDACOSTAS EUROPEO

La idea de la creación de un Cuerpo de Guardacostas de ámbito europeo se remonta a 1994, momento en el que se realizó un estudio en nombre de la unidad de evaluación de opciones tecnológicas y científicas del Parlamento Europeo (STOA por sus siglas en inglés¹), para evaluar las opciones de un guardacostas ambiental europeo. El documento resultante recomendó crear un organismo central estratégico y coordinador con implementación y aplicación a través de centros regionales, apoyados por una fuerza de tarea central². En 1998, y en base al contenido del mencionado estudio, se organizó en Bruselas un workshop que se denominó “Hacia una Guardia Costera Europea” que, entre otras cosas, concluyó que “[...] para dar valor añadido a los acuerdos actuales cualquier propuesta de movimiento hacia una Guardia Costera Ambiental Europea debería ser gradual, pragmática y bien justificada [...] y para tener éxito y disfrutar de un amplio apoyo cualquier propuesta de desarrollo hacia una Guardia Costera Ambiental Europea debe ser:

- de calidad sostenida, y, a ser posible, mejorada,
- técnicamente factible,
- practicable desde un punto de vista organizativo,
- políticamente aceptable,
- financieramente viable”³.

A pesar de los intentos mencionados, lo cierto es que el concepto de cooperación en funciones de Guardacostas no aparece en un texto de las instituciones europeas hasta 2005, cuando en el artículo 11 de la *Directiva relativa a la contaminación procedente de buques*⁴ se establecía que la “Comisión presentará, antes de finales de 2006, un estudio de viabilidad en el que aparezcan con claridad los costes y los beneficios, de un servicio de guardacostas europeo dedicado a la prevención y respuesta a la contaminación”. La justificación de la necesidad de este servicio de guardacostas europeo se encuentra en el considerando número 11 del mismo texto legal, que afirmaba que “para prevenir y combatir con mayor eficacia la contaminación marina deben crearse sinergias entre las autoridades encargadas de hacer aplicar la ley, como los servicios nacionales de

1 European Parliament’s Science and Technology Options Assessment (STOA).

2 European Parliament, STOA Project “From European Concepts of Maritime Safety to the Establishment of a European Environmental Coast Guard”, Final Report PE 184.196/rev; Brussels, oct. 1994.

3 European Parliament, STOA workshop: Towards a European Environmental Coast Guard, Workshop Study and Technical Annex, Working document for the STOA Panel; Luxembourg, april 1998.

4 Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones.

guardacostas”. Este texto no figuraba en la propuesta original de la Comisión y fue añadido en los debates en el seno del parlamento europeo, en la primera lectura, con el objeto de “...garantizar un control óptimo y, especialmente, uniforme en alta mar, y con ello una aplicación eficaz de la presente Directiva...”, para lo cual se consideró “...necesario crear un servicio europeo de guardacostas que lleve a cabo controles imprevistos en todas las costas europeas siguiendo unos criterios uniformes”⁵.

La idea fue retomada mucho tiempo más tarde en el proceso de modificación de la regulación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) de 2013⁶. Así, en el considerando número 30 de la propuesta de reglamento, se establecía que “[...] la Comisión preparará y presentará, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, en estrecha cooperación con las principales partes interesadas, un estudio de viabilidad para evaluar y determinar las posibilidades de mejora en la coordinación y cooperación de las diferentes funciones de guardacostas [...]”. A diferencia del “proyecto anterior”, en esta ocasión, ya desde un principio, la idea era no limitar el ámbito de aplicación únicamente a una de las posibles funciones de guardacostas, sino ampliarlo a otras. Así, en la propuesta original de la Comisión⁷ puede constatarse que se había llegado a la conclusión “[...] de que las sinergias a escala de la UE sobre determinadas operaciones de guardacostas podrían reforzarse por medio de las actividades de EMSA. Todo ello podría realizarse ampliando las tareas de EMSA en determinados ámbitos, especialmente en materia de vigilancia del tráfico marítimo y de las vías marítimas, así como de asistencia a los Estados miembro en el seguimiento de posibles contaminadores [...]”.

Como respuesta a la propuesta de la Comisión, se encargó el estudio de viabilidad a una empresa externa (ICF International), que emitió su informe final en junio de 2014⁸. El objeto del estudio fue la identificación y evaluación de las posibilidades de mejorar la coordinación y la cooperación de las diferentes funciones de Guardacostas en toda la UE.

ICF International en su informe tomó como marco de referencia para el establecimiento de las posibles funciones de un cuerpo de esta naturaleza la lista de once funciones de guardacostas, previamente identificadas por el Foro Europeo de Funciones de la Guardia Costera, que son:

- seguridad marítima, incluida la gestión del tráfico marítimo,

5 Parlamento Europeo (Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo), Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación (COM(2003) 92 – C5-0076/2003 – 2003/0037(COD)), 5 de noviembre de 2003.

6 Reglamento (UE) N° 100/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 que modifica el Reglamento (CE) no 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

7 Comisión Europea (2010), Propuesta de Reglamento (UE) N° [...] del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (COM/2010/0611 final - COD 2010/0303). Esta propuesta está en el origen del Reglamento (UE) N.º 100/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 que modifica el Reglamento (CE) no 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

8 ICF (2014) Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions (disponible en <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2014-06-icf-coastguard.pdf>, última visita 21 de marzo de 2021).

- seguridad marítima, naval y portuaria,
- actividades aduaneras marítimas,
- la prevención y represión del contrabando y aplicación de la ley,
- control de fronteras marítimas,
- control y vigilancia marítima,
- protección del medio ambiente marítimo,
- búsqueda y salvamento marítimo,
- servicio de asistencia marítima y siniestros de buques,
- respuesta a desastres y accidentes marítimos,
- inspección y control de la pesca.

Curiosamente, y a pesar de la ya abundante literatura jurídica desplegada por las instituciones europeas con respecto al tema de la cooperación en funciones de guardacostas, no existe un solo texto jurídico que fije la lista de estas funciones en su parte dispositiva y, quizás más importante, tampoco se define qué es lo que debe entenderse por cada una de estas funciones. En consecuencia, dependiendo del foro en que nos situemos, la lista puede variar ligeramente. Así, en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca⁹, se contendrá por primera vez, en el punto tercero del párrafo segundo de su artículo 3 una mención a la lista arriba enumerada. Aparte de esta concreción, a fecha de hoy únicamente es posible encontrar referencias, a modo de ejemplo, en los considerandos de algunas de las regulaciones, como es el caso, por ejemplo, de los Reglamentos (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052-2013 y (UE) 2016/1624¹⁰.

El informe realizado por la ICF International llegó a las siguientes conclusiones, que merecen ser reseñadas:

- Por una parte, entendió que ya existía una amplia colaboración entre los servicios de guardacostas, si bien la amplitud y profundidad de la cooperación variaba considerablemente entre las diferentes funciones de guardacostas. El estudio identificó la protección medioambiental marítima, la seguridad y la vigilancia marítima como las funciones en las que la cooperación era más amplia.

9 Report on the proposal of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament (COM(2018)0390- C(-0270/2018-2018/2010(COD))). Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0176_EN.html#title1 (última visita 21 de marzo de 2021)

10 Considerando 44 del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Considerando 54 del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052-2013 y (UE) 2016/1624.

- Para el informe las estructuras nacionales de los cuerpos de guardacostas crean barreras para la colaboración, lo que deriva en un escaso nivel de colaboración y produce una eficiencia y/o eficacia general más baja en la prestación de servicios. Entre las causas que motivan este bajo nivel de colaboración y la escasa eficacia/eficiencia el estudio señala las siguientes: i) que los costes del trabajo conjunto se incrementan por diferencias en la estructura organizativa y de personal, ii) que los presupuestos son escasos, no siendo una de las prioridades dedicar recursos financieros a la cooperación, iii) que los sistemas y tecnologías que se usan no son siempre compatibles y iv) que los procedimientos de trabajo no están estandarizados.
- Para mejorar la colaboración, el informe planteaba que las autoridades de los Estados miembro que realizan funciones de guardacostas deben ver beneficios genuinos en una mayor inversión en trabajo colaborativo y prestación de servicios conjuntos.
- Así mismo, considerando que hay oportunidades viables para mejorar la colaboración, el estudio identifica posibilidades de mejora en los campos siguientes:
 - Desarrollo de capacidades, específicamente:
 1. Proporcionar herramientas y/o apoyar foros que faciliten la creación de redes entre los servicios de guardacostas de los Estados miembro. Desarrollar una visión y una estrategia para la colaboración de los servicios de Guardacostas de la UE, desarrollada por y para las autoridades de los Estados miembro que complemente el trabajo de agencias de la UE;
 2. Mejorar la colaboración en temas de capacitación;
 3. Construir y mantener grupos de expertos en temas relevantes para las funciones de guardacostas.
 - Operaciones conjuntas e intercambio de recursos, específicamente:
 1. Promover el intercambio de recursos para operaciones de búsqueda y rescate;
 2. Facilitar la cooperación en operaciones conjuntas intersectoriales;
 - Intercambio de información, específicamente:
 1. Promover una mayor armonización de los sistemas/marcos existentes para el intercambio de información;
 2. Promover procedimientos, herramientas y herramientas comunes.
 3. Recopilar y difundir datos de actividad y de referencia.
 - Investigación e innovación,
 1. Mejora de la cooperación en I + D e innovación.
- Por último, el estudio presentó una propuesta priorizada de acciones a desarrollar en el corto, medio y largo plazo, con medidas que iban desde el uso

óptimo de los medios existentes en aquel tiempo hasta la completa integración a nivel europeo¹¹.

Posteriormente, en septiembre de 2015, las tres Direcciones Generales de la Comisión Europea más directamente implicadas en el desarrollo del concepto de funciones de Guardacostas, es decir DG HOME, DG MARE y DG MOVE, presentaron un documento conjunto¹² en el Plenario de una Conferencia sobre Funciones de Guardacostas Europeas. El documento, titulado *Towards a European Coastguard Capacity* apostaba por un aumento en la cooperación intersectorial y entre agencias, con el objeto de evitar duplicidades y mejorar la interoperabilidad. Asimismo, el documento señalaba la necesidad de ampliar las políticas de coordinación a través de las siguientes acciones en el ámbito estratégico¹³:

- Creación de plataformas para el diálogo directo entre todos los actores relevantes, tanto a nivel político como operativo.
- Mejora del intercambio de información entre las autoridades que ejercen funciones de Guardacostas (a nivel nacional y de la UE), mediante el uso de los sistemas y servicios existentes, y mediante el desarrollo de nuevas tecnologías.
- Desarrollo e intercambio de capacidades, fomentando la cooperación mediante el intercambio de mejores prácticas y normas técnicas, el establecimiento de un sistema de formación común y la implementación de operaciones conjuntas intersectoriales, combinados con el intercambio de activos y la planificación conjunta.

2. INSERCIÓN DEL MANDATO DE MAYOR COOPERACION A LAS AGENCIAS EUROPEAS CON PRESENCIA EN EL MAR

En 2016 las regulaciones de las tres agencias europeas Frontex¹⁴, EMSA¹⁵ y EFCA¹⁶ fueron modificadas. En el caso de Frontex, ciertamente desde algunos sectores se señaló que, más que de una modificación, se trataba del nacimiento de una nueva agencia, la

11 Beduschi, N. (2016). "The new European border and coast guard: A failed response to the migration crisis". *Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies*, pág. 1.

12 European Commission (2015) "Towards a European Coastguard Capacity", Non-paper on Coastguard Functions in the EU (17 september 2015).

13 Vytautas, L. (2018). *Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions.*, in *Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans*, GOMILEX,978-84-17279-02-8, pág. 383.

14 Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. Este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

15 Reglamento (UE) 2016/1625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

16 Reglamento (UE) 2016/1626 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca. Este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento (UE) 2019/473 del Parlamento y del Consejo de 19 de marzo de 2019 sobre la Agencia Europea del Control de la Pesca.

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, sobre las bases de la hasta entonces Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembro de la Unión Europea, si bien para otros tal *nacimiento* no se produjo¹⁷. En cualquier caso, en este momento, resulta interesante resaltar cómo los reglamentos de las tres agencias pasaron a tener un artículo en común con el objeto, tal y como puede leerse en los considerandos de los tres reglamentos, de “reforzar la cooperación, dentro de sus mandatos, tanto entre sí como con las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas, con el fin de mejorar el conocimiento del entorno marítimo y de respaldar una actuación coherente y, en su aspecto económico, eficiente”; en el caso de la regulación de Frontex además de ese texto, común a las tres regulaciones, se especificaba que “las sinergias entre los diferentes actores del medio marítimo deben estar en consonancia con la gestión integrada de las fronteras europeas y las estrategias de seguridad marítima”.

El texto de ese artículo común era, y salvo un pequeño añadido en el caso de la nueva regulación de Frontex para hacer mención a EUROSUR, sigue siendo el que sigue¹⁸:

“ 1. En cooperación con la Agencia Europea de Control de la Pesca y con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, la Agencia prestará apoyo a las autoridades nacionales que lleven a cabo funciones de guardacostas en los planos nacional y de la Unión y, cuando proceda, en el plano internacional mediante:

a) la puesta en común, la fusión y el análisis de la información disponible en los sistemas de indicación de la posición de barcos y en otros sistemas de información que alberguen esas agencias o a

17 Al respecto, pueden consultarse entre otros: Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.-P., Gros, D. & Guild, E.: *The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, CEPS, 2017; Carrera, S. & Den Herzog, L.: “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, en CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, nº 88, 2016; De Bruycker, Ph., “The European Border and Coast Guard: A New Model built on an Old Logic”, *European Papers*, Vol. 1(2), 2016, pp. 559-569; De Castro Sánchez, C., “Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un Nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?”, en *La UE y la protección de los derechos fundamentales* (Coord. A. Salinas y E. Martínez), 2018, págs. 411-432; Fabrizi-Racine, N., “Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Des données et des hommes”, en *La Revue des droits de l’homme*, 2017, pp. 1-15 ; Fernández Rojo, D.: “Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamentos de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015”, en *European Papers*, Vol. 1 (1), 2016, pp. 224-251; Fernández Rojo, D.: “Reglamento 2016/1624: De FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017; Ferraro f. & De Capitani, E., “The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform?”, *ERA Forum*, 2016; Peña Díaz, F. de A., “La Agenda Europea de migración: últimos desarrollos”, en *REEI*, nº 33, 2017; Presta Novello, D.: “The EU response to migration pressures: the challenge of getting back to Schengen, the future management of the EU’s external borders and Turkey’s role”, 2016, <https://www.iedonline.eu/publications/2016/schengen-research-papers.php>.

18 Se ha tomado como ejemplo el de la regulación de Frontex, (Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) núm 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo). Como queda dicho en otras partes de este documento los reglamentos de Frontex y EFCA fueron modificados en 2019 por los Reglamentos (UE) 2019/1896 y 2019/473 respectivamente. El artículo común en los nuevos Reglamentos (Art 69 en el caso del Reglamento de Frontex y Art. 8 en el caso del Reglamento de EFCA) es idéntico al texto original, salvo, como se menciona en el cuerpo del artículo, salvo un pequeño añadido en el caso de la nueva regulación de Frontex para hacer mención a EUROSUR.

los que tengan acceso, de conformidad con sus respectivos marcos jurídicos y sin perjuicio de que los datos sean propiedad de los Estados miembro;

b) la prestación de servicios de vigilancia y comunicación basados en la tecnología más avanzada, incluidos las infraestructuras terrestres y espaciales y los sensores instalados en cualquier tipo de plataforma;

c) el desarrollo de capacidades, mediante la elaboración de directrices y recomendaciones, y el establecimiento de mejores prácticas, así como a través de la impartición de formación y el intercambio de personal;

d) el fortalecimiento del intercambio de información y la cooperación relativa a las funciones de guardacostas, incluido el análisis de retos operativos y riesgos emergentes en el ámbito marítimo;

e) la puesta en común de capacidades mediante la planificación y ejecución de operaciones polivalentes y la puesta en común de activos y otras capacidades, en la medida en que dichas actividades estén coordinadas por esas agencias con el acuerdo de las autoridades competentes de los Estados miembro interesados.

2. Las formas concretas en que se efectúe la cooperación entre la Agencia y la Agencia Europea de Control de la Pesca y la Agencia Europea de Seguridad Marítima en relación con las funciones de guardacostas se definirán en un acuerdo de colaboración, de conformidad con sus respectivos mandatos y con la normativa financiera aplicable a dichas agencias. El acuerdo será aprobado por los consejos de administración de la Agencia, de la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, respectivamente.

3. La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembro, la Agencia, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, facilitará un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. El manual contendrá directrices, recomendaciones y mejores prácticas para el intercambio de información. La Comisión adoptará el manual en forma de recomendación”.

Una atenta lectura del *Informe sobre la implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad marítima de 2014*¹⁹ ya permitía prever que estos cambios estaban próximos a producirse, pues uno de los párrafos del documento contiene el texto siguiente:

“Con el fin de ampliar la ya estrecha cooperación de Frontex, EMSA y EFCA establecida en el marco de EUROSUR a todas las autoridades de los Estados miembro que llevan a cabo funciones de guardacostas, tales como seguridad marítima, protección, búsqueda y salvamento, control de fronteras, control de pesca, control de aduanas, aplicación general de la ley y protección del medio ambiente, la Comisión presentó propuestas legislativas como parte del “paquete de fronteras” de diciembre de 2015. Con el fin de aumentar el conocimiento general de la situación marítima, así como de apoyar acciones coherentes y rentables, las tres agencias de la UE deben apoyar a las autoridades nacionales que llevan a cabo funciones de guardacostas mediante:

a) compartir, fusionar y analizar los datos disponibles en los sistemas de información de buques y otros sistemas de información alojados por las agencias o accesibles a ellas;

b) prestación de servicios de vigilancia y comunicación basados en tecnología de punta, incluida la infraestructura espacial y terrestre y sensores montados en cualquier tipo de plataforma;

c) proporcionar formación y apoyar el intercambio de personal;

d) planificación e implementación de operaciones multipropósito”.

El mismo texto, al hablar sobre los desarrollos de capacidades afirma que “la idea principal de esta cooperación interinstitucional es racionalizar las actividades de Frontex, EMSA y EFCA para evitar duplicaciones, y que las tres agencias presten

19 Comisión Europea. Informe sobre la implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad marítima. Bruselas 22 de junio de 2016. SWD (2016) 217 final.

servicios conjuntos a las autoridades nacionales en las áreas de intercambio de información, prestación de servicios de información, desarrollo de capacidades y capacidad compartida.

3. EL PROYECTO PILOTO

1. De forma paralela a los cambios legislativos a los que se ha hecho referencia en las páginas anteriores, en enero de 2016 se lanzó, a propuesta de la Comisión, un proyecto piloto que, con una duración de 18 meses, debía servir de banco de pruebas para los mecanismos en las áreas de cooperación identificadas en el artículo común que poco después sería introducido en las regulaciones de las agencias.

El proyecto piloto tenía como objetivo crear sinergias operativas y técnicas entre las diferentes funciones de la Guardia Costera a nivel de la UE, particularmente entre EMSA, EFCA y Frontex.

Las actividades del proyecto se agruparon en cuatro tareas:

- Tarea 1: Compartir información.- Bajo la coordinación de EMSA, las tres agencias realizaron conjuntamente un análisis de los servicios que EMSA prestaba, por aquellas fechas, a EFCA y Frontex y los servicios que las agencias ponían al alcance de sus comunidades de usuarios, teniendo en cuenta las necesidades ampliadas de los mismos y las mayores capacidades de vigilancia adquiridas por EMSA, al objeto de definir mejor las sinergias y mejorar las funcionalidades de los servicios.

Se analizaron los servicios siguientes:

- Servicio Marítimo Integrado de EFCA para el Control y Monitoreo de las actividades de pesca (EFCA IMS).
- Los cinco servicios proporcionados por EMSA a Frontex en apoyo de la red de fusión de servicios EUROSUR (EFS).

De acuerdo con el informe final del proyecto piloto²⁰, la información recabada durante su ejecución fue de gran importancia de cara a la adecuación de los servicios hasta entonces prestados por EMSA a las otras dos agencias. En base a esta información los servicios prestados por EMSA se actualizaron y fueron probados en las actividades realizadas bajo el epígrafe de la tarea 4 del proyecto, es decir, en la planificación e implementación de operaciones multipropósito, con resultados positivos, siempre según el literal del texto del informe final.

- Tarea 2: Servicios de vigilancia.- La actividad fue coordinada por EMSA en lo relativo a sistemas de aeronaves pilotadas a distancia y por Frontex en lo relativo a los aviones de ala fija tripuladas²¹.

20 Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project “Creation of a European Coastguard Function”.

21 A los efectos de facilitar la comprensión del texto, se entiende por aeronave tripulada a distancia la “destinada a volar sin piloto a bordo y que se controla a distancia y plenamente desde otro lugar (tierra, otra aeronave, espacio) o que ha sido programada para realizar su vuelo sin intervención (https://www.icao.int/safety/UA/UASToolkit/Pages/FAQ_es.aspx, última visita 12-10-2021) y por aeronave de ala fija un “avión con alas sin movimiento motor, en contraposición con los helicópteros que portan alas rotativas (<http://diccionario.raing.es/es/lema/avión-de-ala-fija>, última visita 12 de octubre de 2021).

- En el caso de las aeronaves tripuladas a distancia el objetivo de la actividad fue la simulación de varios escenarios de casos reales en los que evaluar las capacidades del sistema, los problemas administrativos para su implementación y los procedimientos de mando y control.
- En el caso de las aeronaves de ala fija tripuladas, tanto las capacidades del sistema y los procedimientos de mando y control como los problemas administrativos para su implementación habían sido ya comprobados en el curso de las numerosas operaciones marítimas que Frontex había ejecutado hasta la fecha, por lo que los ejercicios planificados en el proyecto piloto estuvieron dirigidos a estudiar el potencial para el uso de estos aparatos en la implementación de operaciones multipropósito conjuntas.

Como conclusiones, el texto del informe final menciona que se pudo comprobar la utilidad de las aeronaves tripuladas a distancia como complemento a la vigilancia desde embarcaciones ya que el radio de vigilancia de estas se amplía de forma considerable²². En un segundo párrafo sugiere que estos sistemas ofrecen las siguientes ventajas: i) requiere una infraestructura limitada para operar, ii) pueden ponerse en marcha rápidamente, iii) pueden usarse sin restricciones de calendario o condiciones meteorológicas, iv) pueden operar durante mucho tiempo (24/7) y cubrir distancias largas, v) pueden ser dirigidos y permanecer en una ubicación específica, vi) pueden monitorear la actividad de una embarcación específica y vii) pueden detectar personas, embarcaciones, contaminación y objetos en el mar²³. El texto no menciona, sin embargo, en qué grado de eficiencia son ejecutadas estas actividades con respecto a las mismas operaciones pero ejecutadas por aeronaves de ala fija tripuladas.

Con respecto a las aeronaves de ala fija tripuladas, el texto en realidad no ofrece conclusión alguna sino un resumen de los resultados obtenidos en las operaciones en las que este tipo de aeronaves habían sido ya usadas²⁴.

- Tarea 3: Desarrollo de capacidades.- El objetivo fue evaluar posibles apoyos a las autoridades nacionales que desempeñan funciones de Guardacostas, tanto a nivel nacional, como de la Unión Europea e Internacional, con miras a mejorar el intercambio de información y la cooperación en funciones de Guardacostas, a través de la elaboración de directrices, recomendaciones y/ mejores prácticas.

Como resultados de la tarea, el documento menciona²⁵:

- La elaboración de un borrador de una guía para la cooperación inter-agencias. Recoge el texto que este borrador, una vez desarrollado, proporcionará información sobre la base legal de la cooperación inter-agencias, su alcance y marco, las áreas y modalidades de cooperación en materia de cooperación operativa, formación, conocimiento de la situación e investigación y desarrollo. A día de hoy, no se ha realizado trabajo alguno para el desarrollo del borrador inicial.

22 Ibid. Pág 16.

23 Ibid. Pág 16.

24 Ibid. Pág 17.

25 Ibid. Pág 18 y 19.

- El otro resultado se refiere a la formación. Además de identificar cursos de interés mutuo para las tres agencias, el personal de EFCA y su comunidad de usuarios de los Estados miembro participaron en dos eventos de capacitación organizados en la EMSA sobre el uso del Servicio de Vigilancia Marítima y los Servicios Marítimos Integrados de Copérnico y en el desarrollo de un servicio MARSURV para EFCA con ámbito mundial. EFCA incluyó al personal de EMSA y Frontex como posibles beneficiarios de una selección de sus cursos y además puso a disposición su plataforma de aprendizaje electrónico para el personal de las otras agencias. Aparte de lo anteriormente mencionado, a día de hoy se imparte una formación conjunta EMSA-Frontex sobre capacitación a las tripulaciones de aviones de vigilancia y EMSA y EFCA participan en la formación de los oficiales de Frontex desplegados bajo el perfil de Oficial de Guardacostas Europeo.
- Tarea 4: Capacidades compartidas.- Esta actividad, coordinada por Frontex y EFCA, sirvió de banco de pruebas para la planificación e implementación de operaciones multipropósito.

Los objetivos de esta tarea fueron:

- Probar tantas plataformas, procedimientos y protocolos de información como sea posible en el marco del proyecto;
- Adquirir experiencia operativa con el fin de refinar y mejorar las actividades futuras;
- Validar conceptos de operaciones multipropósito (cadena de mando, tareas e informes y cooperación en la escena de acción).

Como resultados de esta tarea, el documento menciona²⁶:

- Las operaciones multipropósito proporcionan claramente un valor añadido que incluye, entre otros, los datos y servicios personalizados relacionados generados por los sistemas de vigilancia, plataformas para el intercambio de información, la formación y el intercambio de mejores prácticas.
- El intercambio de información entre Frontex y EFCA, sobre observaciones de fenómenos de pesca en el transcurso de las operaciones marítimas de Frontex, es apreciado y valioso al permitir un seguimiento útil y oportuno de los mismos.
- Las sesiones informativas libradas por EFCA y Frontex, al personal desplegado en las operaciones marítimas de Frontex, son esenciales para la correcta implementación de las operaciones multipropósito.
- Las agencias de la UE y los Estados miembro se beneficiarían, significativamente, de una cooperación más estrecha en la planificación y ejecución de las operaciones multipropósito.

26 Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project "Creation of a European Coastguard Function".

4. IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO COMÚN

4.1. EL ACUERDO TRIPARTITO

El punto 2 del artículo común insertado en las regulaciones de las tres agencias se ocupa de la forma de materializar el mandato de cooperar en las cinco áreas a que se refiere el punto 1 de ese mismo artículo. En concreto, el mencionado punto 2 establece que *“Las formas concretas en que se efectúe la cooperación entre”* las agencias *“en relación con las funciones de guardacostas se definirán en un acuerdo de colaboración, de conformidad con sus respectivos mandatos y con la normativa financiera aplicable a dichas agencias. El acuerdo será aprobado por los consejos de administración de la Agencia, de la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, respectivamente”*.

Ese acuerdo, al que se conoce con el nombre de Acuerdo Tripartito, fue aprobado en marzo de 2017. No obstante, las conversaciones entre las agencias de cara a la adopción del acuerdo habían comenzado antes, incluso, de que sus regulaciones fueran modificadas con la inserción del artículo común. En efecto, como vimos anteriormente, en 2015 las tres Direcciones Generales de la Comisión Europea más directamente implicadas en el desarrollo del concepto de funciones de Guardacostas, DG HOME, DG MARE y DG MOVE, presentaron un documento conjunto en el Plenario de una Conferencia sobre Funciones de Guardacostas Europeas que, con el título *“Towards a European Coastguard Capacity”*, apostaba por un aumento en la cooperación intersectorial y entre agencias, con el objeto de evitar duplicidades y mejorar la interoperabilidad. Al objeto de desarrollar y comenzar a implementar lo expresado por las tres Direcciones Generales en ese documento, y de paso iniciar las preparaciones para planificar e implementar el Proyecto Piloto *“Creation of a European Coastguard Function”*, al que igualmente se ha hecho referencia con anterioridad, los directores ejecutivos de las tres agencias mantuvieron una reunión por video conferencia con fecha 4 de noviembre de 2015 en la que hicieron patente que la cooperación entre las agencias ya existía desde bastante tiempo atrás, pero que había que buscar nuevas formas de cooperación al objeto de cumplimentar las nuevas políticas de cooperación esbozadas por DG Home, DG Mare y DG Move²⁷.

Las conclusiones de la reunión fueron las siguientes²⁸:

- La futura cooperación para avanzar en la creación de capacidades de Guardacostas a nivel europeo se estructurará en cuatro áreas diferentes: intercambio de información, coordinación de actividades operativas, identificación e intercambio de recursos y actividades de formación conjuntas.
- Las agencias se comprometen a iniciar las acciones pertinentes para la planificación e implementación del proyecto piloto en 2016.
- Las agencias reconocen la necesidad de redactar un documento que cubra, de manera genérica y flexible, la totalidad de la cooperación entre las tres

27 Frontex, EMSA y EFCA (2015), *Informe conjunto de la video conferencia de los directores ejecutivos sobre cooperación entre las agencias*.

28 Frontex, EMSA y EFCA (2015), *Carta conjunta a DG HOME, DG MARE y DG MOVE informando del avance de la cooperación entres las tres agencias*, numero de referencia 18563/18.11.15.

agencias, mientras que los acuerdos de prestación de servicios servirán a los propósitos de definir de forma más concreta las áreas de cooperación y sus implicaciones financieras.

Así pues, desde finales de 2015 hasta la adopción final del documento, las agencias negociaron el texto final entre ellas, aunque, inevitablemente, con ciertas influencias, no siempre bienvenidas, de las Direcciones Generales de la Comisión Europea implicadas.

El documento final puede calificarse, sin lugar a duda, de poco ambicioso pues se limita a desarrollar estricta y someramente (en ocasiones no se puede hablar siquiera de desarrollo somero, ya que simplemente copia y pega) el mandato contenido en dos de los tres puntos del artículo común.

El objeto del documento es, según establece su artículo primero, definir las modalidades de cooperación entre las agencias, cada una dentro de su mandato, para apoyar a las autoridades nacionales que llevan a cabo funciones de guardacostas mediante la prestación de servicios, información, equipos y capacitación, así como mediante la coordinación de operaciones multipropósito. Por “cooperación entre las agencias” hay que entender únicamente aquellos proyectos en los que participan conjuntamente las tres agencias. Frontex propuso la inclusión en el texto de un párrafo que contemplase la inclusión en el ámbito del documento de posibles acuerdos entre dos de las tres agencias o en ámbitos de interés común, pero fuera del campo de las funciones de Guardacostas, y el texto no fue incluido debido a la oposición de EMSA.

El Acuerdo Tripartito establece:

- Las áreas de interés para la cooperación entre las agencias. Las áreas de interés identificadas son un puro copia y pega de las cinco áreas de cooperación contenidas en el párrafo primero del artículo común incluido en las regulaciones de las tres agencias.
- El modelo de gobierno para la gestión de la implementación del Acuerdo Tripartito. El órgano de gestión del Acuerdo tripartito es el Comité Directivo, compuesto por los directores ejecutivos de las tres agencias o sus representantes, y es presidido por uno de ellos en rotación anual. El Comité Directivo se reúne por lo menos una vez al año. En esa reunión anual se aprueba el plan estratégico para el año siguiente y se hace una evaluación de lo realizado el año precedente en base a una serie de indicadores.

El documento prevé la opción de crear Sub-Comités técnicos cuyos miembros deben ser designados por los directores ejecutivos de cada una de las tres agencias.

Las dos primeras decisiones adoptadas por el Comité Directivo en 2017 tuvieron como fin establecer las bases para el funcionamiento de la cooperación que había de implementarse a través del Acuerdo Tripartito.

- La primera de ellas aprueba los términos de referencia para el funcionamiento del propio Comité Directivo²⁹.

29 Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 1/2017 of the Steering Committee under the TWA. Terms of reference for the Tripartite Working Arrangement Steering Committee.

El documento define que el objeto del Comité Directivo es la implementación coherente de la cooperación en funciones de Guardacostas asignadas a las agencias por la Comisión, mediante el desempeño de las funciones siguientes:

- Administrar y supervisar la implementación del Acuerdo de Trabajo Tripartito.
- Identificar áreas, dentro de las 5 establecidas por la Comisión en el artículo común insertado en las regulaciones de las agencias, en las que se puedan mejorar las sinergias y ejecutar las medidas necesarias para asegurar su correcta implementación.
- Aprobar el Plan Estratégico Anual y cualquier otro documento que se concluya en el marco del Acuerdo Tripartito. El Plan Estratégico Anual describe, de entre las cinco áreas de cooperación identificadas por el legislador, las prioridades para el próximo año y es la base para el desarrollo de los Planes Anuales de Implementación que definen, en detalle, las actividades que cada Agencia implementará bajo el marco de cooperación en funciones de Guardacostas durante el año en curso.
- Evaluar anualmente la implementación del Acuerdo de trabajo tripartito y aprobará el informe anual sobre el estado de la cooperación entre las agencias.

Esta primera decisión reconoce, de nuevo, la posibilidad de crear subcomités técnicos permanentes o ad-hoc para facilitar la implementación de los objetivos del acuerdo.

- Precisamente, la segunda de las decisiones adoptadas por el Comité Directivo trata de la creación de los subcomités técnicos a que hace referencia el párrafo anterior³⁰. De acuerdo con el texto los subcomités técnicos son las herramientas mediante las cuales las tres agencias gestionan la cooperación en Funciones de Guardacostas a nivel técnico. Tienen la tarea de apoyar al Comité Directivo en la ejecución del acuerdo, para implementar el plan estratégico anual en su área de competencia.

Se crean los siguientes subcomités técnicos:

- Subcomité técnico 1: Intercambio de información y servicios de vigilancia. A los efectos del Acuerdo, por “Intercambio de información” hay que entender el intercambio de información disponible en los sistemas de información de buques y otros sistemas de información alojados o accesibles por las agencias. Por su parte, debe entenderse por “Servicios de vigilancia” la cooperación para utilizar servicios de vigilancia basados en tecnología de vanguardia, incluyendo infraestructuras espaciales y terrestres, y sensores montados en cualquier tipo de plataforma³¹.
- Subcomité técnico 2: Desarrollo de capacidades y evaluación de riesgos. A los efectos del Acuerdo, el “Desarrollo de capacidades” tiene como objetivo la elaboración de directrices y recomendaciones, el establecimiento de

30 Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 2/2017 of the steering committee under the TWA. Technical Subcommittees.

31 Ibid. Pág 2.

mejores prácticas, el posible intercambio de herramientas relevantes, así como la formación y el intercambio de personal. Por su parte, la “Evaluación de riesgos” pretende mejorar el intercambio de información y la cooperación en las funciones de Guardacostas, incluyendo el análisis de retos operativos y los riesgos emergentes en el dominio marítimo³².

- Subcomité Técnico 3: Intercambio de capacidades y asuntos legales. A los efectos del Acuerdo, el intercambio de capacidades implica la planificación e implementación de operaciones multipropósito y el compartir naves y aeronaves y otras capacidades, en la medida en que estas actividades sean coordinadas por las agencias y acordadas por las autoridades competentes de los Estados miembro interesados. La parte de *Asuntos legales* aborda los problemas legales que puede tener un impacto en la implementación de la cooperación en funciones de Guardacostas, incluidos los asuntos legales en relación con las operaciones multipropósito, las funciones ejecutivas de los inspectores y/o oficiales de enlace, el alquiler y el intercambio de equipos, la cooperación internacional y relaciones con terceros países³³.

Las tres agencias participan, con representantes nominados por los respectivos directores ejecutivos en cada uno de los Subcomités Técnicos. Cada una de las agencias preside uno de los Subcomités Técnicos, siendo EMSA quién preside el Subcomité técnico número 1, EFCA el número 2 y Frontex el número 3.

Los Subcomités se reúnen, al menos, una vez al año y aprueban su propio plan anual de implementación que, como no puede ser de otra manera, debe estar redactado acorde al plan anual aprobado por el Comité Directivo.

4.2. MANUAL PRÁCTICO SOBRE LA COOPERACIÓN EUROPEA RELATIVA A LAS FUNCIONES DE GUARDACOSTAS

El párrafo tercero del artículo común contenido en los reglamentos de las tres agencias establece que “[l]a Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembro, la Agencia, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca, facilitará un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. El manual contendrá directrices, recomendaciones y mejores prácticas para el intercambio de información. La Comisión adoptará el manual en forma de recomendación”.

Habrá que esperar hasta 2018 para que comiencen los trabajos para la redacción del manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. El 16 de marzo de 2018 la Comisión Europea lanzó una nota conceptual³⁴, redactada conjuntamente por DG HOME, DG MOVE y DG MARE, con el objeto de lanzar el procedimiento de redacción del manual con unas discusiones que tuvieron lugar en el evento anual sobre cooperación europea en funciones de Guardacostas, que tuvo lugar en Vigo los días 11 y 12 de abril de 2018. Finalmente, el informe final

32 Ibid. Pág 3.

33 Ibid. Pág 4.

34 Comisión Europea (2018). Handbook on European cooperation on coast guard functions. Concept note. Ref. Ares (2018) 1463200 – 16 de marzo de 2018.

de la reunión de Vigo tan solo recoge el mandato de la Comisión a las agencias para que, en colaboración estrecha con los Estados miembro, procediesen a la redacción del Manual y de las Agencias al Comité de Dirección del Acuerdo tripartito, para que se tome una decisión acerca de como estructurar el proceso que sería dirigido desde el Subcomité 3 al que se ha hecho referencia en otros lugares de este documento.

De acuerdo con la nota conceptual del 16 de marzo de 2018:

- El Manual debería centrarse en cuestiones prácticas y operativas y recomendaciones para proporcionar orientaciones prácticas a los usuarios finales.
- El Manual no debería crear ninguna obligación legalmente vinculante, ni nuevos derechos u obligaciones para las autoridades de la guardia costera, ni debe ofrecer una guía interpretativa sobre las reglas existentes.
- Dado que la cooperación europea en funciones de guardacostas se centra en la cooperación intersectorial, el alcance del Manual debería limitarse a estas cuestiones de cooperación intersectorial. Esto significa que el Manual no debería recoger la gestión de la cooperación en funciones de Guardacostas cuya competencia recae únicamente en una sola agencia; siendo esta última cubierta por el trabajo respectivo de las agencias con los Estados miembro.
- La cooperación internacional con terceros países no se incluirá en la elaboración inicial del Manual. No obstante, dado que Frontex, EMSA y EFCA vienen cooperando con países terceros, bajo su propio mandato, durante varios años, se prevé cubrir la cooperación internacional intersectorial con terceros países en una fase posterior de la elaboración del Manual.

La Comisión Europea a Comisión recomienda que el manual sobre cooperación europea en funciones de guardacostas se desarrolle, en gran medida, en estrecha cooperación con los organismos de los Estados miembro.

Según el documento, el papel de la Comisión debería ser poner en marcha y dirigir el proceso, mientras que corresponderá a las agencias de la UE establecer un marco intersectorial y coordinar las aportaciones de los diferentes expertos y partes interesadas que participan en el proceso de redacción.

Las agencias fueron requeridas a nombrar expertos para la redacción del documento a finales de 2018. El 29 de enero de 2019 tuvo lugar, en Lisboa, la primera reunión del grupo de trabajo encargado de la redacción del documento. A esa reunión asistieron, aparte de personal DG HOME, DG MOVE, DG MARE, Frontex, EMSA y EFCA, 32 expertos de 19 Estados miembro.

Una segunda reunión tuvo lugar en Vigo el 28 de noviembre de 2019.

Con fecha 20 de julio de 2021 la Comisión Europea aprobó el documento, mediante una Recomendación de la misma fecha³⁵, “como una guía práctica para civiles y autoridades militares de la UE, en el desempeño de funciones de guardacostas, facilitando la colaboración transfronteriza e intersectorial entre ellos”. De acuerdo con el texto de

35 Comisión Europea. Recomendación del 20 de julio de 2021 estableciendo un Manual Práctico en cooperación Europea en funciones de Guarda Costas C(2021) 5310 final.

la recomendación “el manual proporciona una recopilación transparente de los servicios e información disponible a través de las tres agencias. Ayuda a crear sinergias y evitar duplicación y/o redundancia de esfuerzos en la cooperación entre Estados miembro y las tres agencias, resultando en economías de escala.”

4.3. MEDIOS EFECTIVAMENTE PUESTOS A DISPOSICIÓN POR CADA UNA DE LAS AGENCIAS PARA LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO TRIPARTITO

Aparte del personal propio de cada agencia involucrado en la implementación del Acuerdo Tripartito, a través de los comités o subcomités a que se ha hecho referencia en otras partes de este texto, los medios puestos a disposición de la implementación de la cooperación en funciones de Guardacostas que se pretende regular por medio del acuerdo tripartito son los siguientes:

EMSA.- La principal contribución de EMSA a la implementación del Acuerdo Tripartito es la puesta a disposición de EFCA y Frontex, y de las comunidades de usuarios de estas dos agencias, a través de los sistemas de información de las mismas, de la información recogida en su Servicio Marítimo Integrado y de una selección “ad hoc” (diferente para cada una de las Agencias) de sus servicios de información marítimos³⁶.

La otra contribución tradicional de EMSA a la ejecución del acuerdo tripartito es la puesta a disposición de las otras dos agencias de servicios de aeronaves no tripuladas³⁷.

FRONTEX.- Desde incluso antes de formarse el Acuerdo Tripartito, las operaciones conjuntas de Frontex han constituido un marco idóneo para albergar el germen de lo que posteriormente sería conocido con el nombre de operaciones multipropósito en el ámbito de la cooperación entre las agencias, ya que la disponibilidad de medios de vigilancia, tanto terrestres como aéreos, de Frontex en sus operaciones propias han servido para la recolección de información y la ejecución de misiones por parte de las otras dos agencias³⁸. De especial importancia en este aspecto ha sido la puesta a disposición de EFCA y de EMSA de horas de vuelo de los aviones de vigilancia desplegados por Frontex^{39,40}.

Frontex despliega en sus operaciones un perfil de oficial conocido como Oficial Europeo para Funciones de Guardacostas, que se ocupa de que las operaciones de Frontex cubran cuantas más mejor de las funciones de Guardacostas⁴¹. Estos oficiales reciben formación conjunta por parte de las tres agencias⁴².

EFCA.- El barco que EFCA tiene contratado para cumplimentar sus propios objetivos y funciones participa en ocasiones en el seno de operaciones multipropósito junto a medios materiales de Frontex⁴³. Ese barco lleva a bordo medios para combatir posible casos de contaminación marina cedidos por EMSA⁴⁴.

36 EMSA (2016). Informe anual de actividad. Pág 42.

37 EMSA (2018). Informe anual de actividad. Pág 19.

38 Frontex (2017). Informe anual de actividad. Pág 20.

39 Frontex (2017). Informe anual de actividad. Pág 37.

40 Frontex (2018). Informe anual de actividad. Pág 23.

41 Frontex (2018). Informe anual de actividad. Pág 22.

42 Frontex (2019). Informe anual de actividad. Pág 22.

43 EFCA (2018). Informe anual de actividad. Pág 56.

44 EFCA (2019). Informe anual de actividad Pág 57.

EFCA complementa los datos proporcionados por EMSA sobre la situación marítima través de su Servicio Marítimo Integrado, con los datos recogidos por su propio sistema de monitoreo de embarcaciones que, igualmente, son puestos a disposición de las otras dos agencias y sus comunidades de usuarios⁴⁵.

5. CONCLUSIONES

Como ha podido comprobarse de la lectura de este documento, hay una gran diferencia entre la idea original de las instituciones europeas de instaurar una cooperación en funciones de guardacostas, basadas únicamente en temas medioambientales, y el resultado final de una cooperación basada en la lista de once funciones de guardacostas previamente identificadas por el *Foro Europeo de Funciones de la Guardia Costera*. Una gran diferencia y un periodo muy extenso de tiempo, pues como hemos visto los primeros proyectos datan de 1994.

En definitiva habría una simple explicación para ello. La ausencia de plan. Las instituciones europeas se han venido caracterizando por pretender resolver todos y cada uno de los problemas en el ámbito marino a golpe de agencias⁴⁶. Cuando la noticia es el desastre medioambiental provocado por los hundimientos de los petroleros Erika (1999) y Prestige (2002), en Bruselas la urgencia es instaurar una cooperación en funciones de guardacostas limitada únicamente a aspectos medioambientales y, a medida que los problemas se van extendiendo a casos de piratería en el Golfo de Guinea⁴⁷ o las costas de Somalia⁴⁸ o los lamentables fallecimientos de emigrantes en el Mediterráneo⁴⁹, el tema va virando hacia la cooperación en todas y cada una de las funciones de guardacostas identificadas o identificables.

Pero además de encontrarnos ante un procedimiento que cambia según lo que se considere como prioridad en cada momento, o quizás por eso, los resultados tangibles son más bien escasos y, en realidad, lo que se viene haciendo es dar vueltas en torno a la cooperación que ha existido tradicionalmente, desde hace mucho tiempo y, en todo caso, desde antes de que la Comisión dictase el mandato de cooperar a las agencias.

En efecto, el estudio de viabilidad encargado a ICF International, sobre el que se ha hablado en páginas anteriores, ya recogía que, de hecho, al tiempo de redacción del

45 Frontex (2019). Informe anual de actividad. Pág 23.

46 A modo de ejemplo se puede consultar: Busuioc, M, Groenleer, M & Trondal, J. (2012), The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making. European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, Manchester; Egeberg, M. and Trondal, . (2016) "Agencification of the European Union Administration: Connecting the Dots" (March 1, 2016). TARN Working Paper No. 1/2016, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2754716> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2754716> (última visita 2 de junio de 2021).

47 EU Strategy on the Gulf of Guinea, Council of the European Union, 17/03/14. Disponible en www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. Fecha de la última consulta: 3 de mayo de 2021.

48 Ledesma, P. A. (2018). "La acción exterior de la Unión Europea en el cuerno de África: De la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)". Revista de estudios europeos, (71), 414-430.

49 González Pliego, Mario. (2009) "El papel de la Unión Europea en el Mediterráneo: la dimensión institucional de la Unión por el Mediterráneo en el marco del Tratado de Lisboa". Revista de derecho de la Unión Europea (16), 2009, primer semestre, p. 71-88. ISSN: 1695-1085.

estudio⁵⁰ ya existía "... una amplia colaboración a nivel de los Estados miembro y de la UE en la prestación de servicios de guardacostas" con "... un total de setenta estructuras de colaboración que operan de diversas formas a nivel multilateral (es decir, UE más estados no pertenecientes a la UE), UE, regional y subregional"⁵¹.

Precisamente por reconocer que la cooperación entre las agencias, y entre estas y los Estados ya existía, el estudio identificaba oportunidades de mejorar la cooperación en ciertas áreas y, al final, todo el procedimiento descrito en este documento no ha servido más que para confirmar las conclusiones del estudio de viabilidad.

Efectivamente, el estudio de viabilidad aconsejaba profundizar en la cooperación ya existente en las áreas que siguen:

- "Construcción de capacidades.
- Operaciones conjuntas y compartir recursos.
- Investigación e innovación.

Tal y como vimos anteriormente, en enero de 2016 (es decir, algo antes de que se aprobaran las enmiendas a los reglamentos de Frontex, EMSA y EFCA con la introducción del artículo común) a propuesta de la Comisión, las tres agencias implementaron el proyecto piloto con el objetivo de crear sinergias operativas y técnicas entre las diferentes funciones de la Guardia Costera a nivel de la UE.

Las actividades del proyecto se agruparon en cuatro tareas, que fueron:

- Tarea 1: Compartir información.
- Tarea 2: Servicios de vigilancia.
- Tarea 3: Desarrollo de capacidades.
- Tarea 4: Capacidades compartidas.

Puede verse fácilmente que estas tareas cubren casi exactamente las oportunidades de mejora detectadas por el estudio de viabilidad redactado por ICF unos cuantos años antes. No puede, por tanto, sorprendernos que las áreas en las que la Comisión encarga a las agencias estrechar su cooperación con el objeto de, no lo olvidemos, apoyar a las autoridades de los Estados miembro que llevan a cabo funciones de Guardacostas sean una mera reformulación de las detectadas en el estudio de viabilidad que, insisto, son sobre las que se articuló el proyecto Piloto y consecuencia de la cooperación que, en realidad, ya existía con anterioridad entre las agencias. De hecho, el primer acuerdo de cooperación entre las tres agencias fue firmado ya en diciembre de 2009⁵².

50 Recordemos que la idea original fue la de tener el estudio finalizado para antes 2006, pero que en efecto no se presentó hasta junio de 2014.

51 CF (2014) Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions (disponible en <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2014-06-icf-coastguard.pdf>, última visita 21 de marzo de 2021. Pág. 13.

52 Información disponible en <http://www.emsa.europa.eu/about/cooperation.html> (última visita 6 de junio de 2021) y Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project "Creation of a European Coastguard Function" Pág 5.

Así pues, la cooperación Europea en funciones de Guardacostas, a día de hoy, se mantiene reducida al ámbito del acuerdo tripartito, al que se hace referencia en otras partes de este trabajo, lo que implica que sus únicos actores son, aparte de los servicios de los Estados miembro que ejercen alguna de las funciones de Guardacostas, las agencias EMSA, EGCA y Frontex, y “estancada” en unas áreas de cooperación detectadas, por primera vez en 2014. Esto no parece cumplir las expectativas de lo dispuesto en la revisión del 2018 del Plan de Acción para la Estrategia Marítima Europea⁵³, que en su considerando 13 “recuerda la importancia de abordar los aspectos relacionados con la protección costera de la seguridad marítima mediante la promoción de sinergias entre los agentes civiles y militares que cumplen funciones de guardacostas” y alienta a Frontex, EMSA y EFCA no solo a profundizar en su cooperación sino a hacer partícipe de la misma a otras agencias de la UE “cuando proceda”; asimismo, en su considerando 14 “pide a todos los agentes, en particular a los Estados miembro, a la Comisión y al Alto Representante, que también actúa como jefe de la Agencia Europea de Defensa, que trabajen en estrecha colaboración y, cuando proceda, con otros órganos y agencias de la UE, en particular Frontex, EMSA y EFCA, con el fin de garantizar la implementación efectiva del Plan de Acción”.

De hecho, un estudio de las acciones contenidas en el plan nos permite comprobar que la acción A.1.7, que claramente describe la cooperación europea en funciones de Guardacostas, contempla a EUROPOL como una de las agencias directamente involucradas en la misma. Lamentablemente, a día de hoy, aparte de los acuerdos bilaterales existentes entre las agencias⁵⁴, EUROPOL únicamente coopera con Frontex y EFCA en el ámbito del Ciclo de Políticas de la UE para la Delincuencia Internacional Organizada y Grave (EMPACT)⁵⁵, que pretende ser un punto de encuentro entre los servicios de Guardacostas, policía y aduanas⁵⁶.

Del mismo modo la Agencia Europea de Defensa (EDA) figura como involucrada en las acciones A.2.3, A.4.4, A.5.1, A.5.5, y B.2.5.

BIBLIOGRAFÍA

Beduschi, N. (2016). “The new European border and coast guard: A failed response to the migration crisis”. Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies

Busuioc, M, Groenleer, M & Trondal, J. (2012), The agency phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalisation and everyday decision-making. European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, Manchester.

Carrera, S. & Den Herzog, L.: “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, en CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, nº 88, 2016.

53 Consejo de la Unión Europea. 26 de junio de 2018. *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*.

54 Por ejemplo el Plan de Acción acordado entre Frontex y Europol en 2019 (<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/europol-and-frontex-sign-new-joint-action-plan-NS6YYK>) (Última visita 12 de octubre 2021).

55 https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/law-enforcement-cooperation/operational-cooperation/empact-fighting-crime-together_en (Última visita 12 de octubre de 2021).

56 Plan de acción conjunto Frontex-Europol firmado en Luxemburgo el 7 de Junio de 2019, pag 8, disponible en <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/186840/1-Joint-Europol-Frontex-Action-Plan-2019-original.pdf> (Última visita 12 de octubre de 2021).

Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.-P., Gros, D. & Guild, E.: The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, CEPS, 2017.

Comisión Europea (2010), Propuesta de REGLAMENTO (UE) N° [...] DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (COM/2010/0611 final - COD 2010/0303).

Comisión Europea (2018). Handbook on European cooperation on coast guard functions. Concept note. Ref. Ares(2018)1463200 - 16/03/2018.

Comisión Europea. Informe sobre la implementación del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad marítima. Bruselas 22,06,2016. SWD (2016) 217 final.

Comisión Europea. Recomendación del 20 de julio de 2021 estableciendo un Manual Práctico en cooperación Europea en funciones de Guarda Costas C(2021) 5310 final.

Consejo de la Unión Europea. 26 de Junio de 2018. Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan.

De Bruycker, Ph., "The European Border and Coast Guard: A New Model built on an Old Logic", European Papers, Vol. 1(2), 2016.

De Castro Sánchez, C., "Gestión integrada de fronteras, FRONTEX y derechos fundamentales. ¿Un Nuevo escenario tras el Reglamento (UE) 2016/1624?", en La UE y la protección de los derechos fundamentales (Coord. A. Salinas y E. Martínez), 2018.

DIRECTIVA 2005/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones.

EFCA (2018). Informe anual de actividad.

EFCA (2019). Informe anual de actividad.

Egeberg, M. and Trondal, . (2016) "Agencification of the European Union Administration: Connecting the Dots" (March 1, 2016).

EMSA (2016). Informe anual de actividad.

EMSA (2018). Informe anual de actividad.

EU Strategy on the Gulf of Guinea, Council of the European Union, 17/03/14.

European Commission (2015) "Towards a European Coastguard Capacity", Non-paper on Coastguard Functions in the EU (17 September 2015).

European Parliament, STOA Project "From European Concepts of Maritime Safety to the Establishment of a European Environmental Coast Guard", Final Report PE 184.196/rev; Brussels, Oct. 1994.

European Parliament, STOA workshop: Towards a European Environmental Coast Guard, Workshop Study and Technical Annex, Working document for the STOA Panel; Luxembourg, April 1998.

Fabrizi-Racine, N., “Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes: Des données et des hommes”, en *La Revue des droits de l'homme*, 2017.

Fernández Rojo, D.: “Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamentos de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015”, en *European Papers*, Vol. 1 (1), 2016.

Fernández Rojo, D.: “Reglamento 2016/1624: De FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017.

Ferraro f. & De Capitani, E., “The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform?”, *ERA Forum*, 2016.

Frontex (2017). Informe anual de actividad.

Frontex (2018). Informe anual de actividad.

Frontex (2019). Informe anual de actividad.

Frontex, EMSA y EFCA (2015), Carta conjunta a DG HOME, DG MARE y DG MOVE informando del avance de la cooperación entre las tres agencias, numero de referencia 18563/18.11.15.

Frontex, EMSA y EFCA (2015), Informe conjunto de la video conferencia de los directores ejecutivos sobre cooperación entre las agencias.

Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 1/2017 of the Steering Committee under the TWA. Terms of reference for the Tripartite Working Arrangement Steering Committee.

Frontex, EMSA y EFCA (2017). Decision 2/2017 of the steering committee under the TWA. Technical Subcommittees.

Frontex, EMSA y EFCA (Lisboa, 2017). Pilot project “Creation of a European Coast-guard Function”.

González Pliego, Mario. (2009) “El papel de la Unión Europea en el Mediterráneo: la dimensión institucional de la Unión por el Mediterráneo en el marco del Tratado de Lisboa”. *Revista de derecho de la Unión Europea* (16), 2009, primer semestre. ISSN: 1695-1085.

ICF (2014) Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard functions.

Ledesma, P. A. (2018). “La acción exterior de la Unión Europea en el cuerno de África: De la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)”. *Revista de estudios europeos*, (71).

Parlamento Europeo (Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo), Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación (COM(2003) 92 – C5-0076/2003 – 2003/0037(COD)), 5 de noviembre de 2003.

Peña Díaz, F. de A., “La Agenda Europea de migración: últimos desarrollos”, en *REEI*, nº 33, 2017.

Plan de Acción acordado entre Frontex y Europol en 2019.

Plan de acción conjunto Frontex-Europol firmado en Luxemburgo el 7 de Junio de 2019.

Presta Novello, D.: "The EU response to migration pressures: the challenge of getting back to Schengen, the future management of the EU's external borders and Turkey's role", 2016.

REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

REGLAMENTO (UE) 2016/1625 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

REGLAMENTO (UE) 2016/1626 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) no. 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.

REGLAMENTO (UE) 2019/1896 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052-2013 y (UE) 2016/1624.

Report on the proposal of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament (COM(2018)0390- C(-0270/2018-2018/2010(COD))).

TARN Working Paper No. 1/2016.

Vytautas, L. (2018). Frontex role in the development of European cooperation on Coast Guard Functions., in Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans, GOMI-LEX,978-84-17279-02-8.

GUARDIA CIVIL'S ICARO TEAMS: BEHAVIOUR ANALYSIS AT AIRPORTS AND PORTS

MARIA CARMEN FEIJOO FERNÁNDEZ

GUARDIA CIVIL FIRST CORPORAL. TAX AND AIRPORT UNIT - PROVINCIAL HQ

Entry: 1 September 2021. Acceptance: 21 December 2021

ABSTRACT

This article deals in detail with the beginning, evolution and current moment of the ICARO Teams (Identification of Anomalous behaviours and Operative Reaction) within the Guardia Civil. First, the situation of the implementation of the behaviour analysis in the airport context is analysed and the first steps that were carried out within the Guardia Civil using our own resources are detailed below. The specific needs that led to the design of a scientific research supervised by the university are explained as well as a brief summary of it, the international ramifications, the training phase and the deployment of behaviour detection officers in the national territory. Finally, a section is presented with some of the difficulties found in the development of this project as well as possible solutions.

Keywords: behaviour analysis, behaviour detection, airports, ICARO, aviation security, Guardia Civil.

1. INTRODUCTION

International civil aviation devoted to both cargo and passenger air transport has been evolving for over eighty years. The change from an aviation mainly focused on military purposes to a civilian-focused aviation posed new threats to protect from (as regard threats, cf: Tomás-Rubio, 2009.) With the Chicago Convention of 1944, the International Civil Aviation Organization (ICAO) was established as a UN agency specialized in promoting efficient and safe air transport worldwide. The regulations issued by this body, mandatory for all countries, have adapted to address the different threats over the years. Terrorist attacks, whether actually completed or only attempted, have always been considered one of the major threats and, as a consequence, they have triggered the most significant regulatory changes in relation to airport security. Since this article does not aim at reviewing all the changes in security measures, the interested reader can turn to multiple open sources on this particular aspect. On the contrary, this article does aim at presenting one of the innovative techniques that, for a little more than a decade, has been developed and implemented as a complementary security measure at airports: behaviour analysis, also known as Behaviour Detection (BD).

This article starts with a brief review of the regulations addressing the use of this technique in the field of civil aviation, and details the first steps taken within the Guardia Civil before implementing behaviour analysis, how research has been designed to

empirically support the use of this new tool and its international impact. We detail the training program, as well as the national deployment of Guardia Civil at airports and ports. To finish with, it includes a brief review of the challenges faced over the years, suggesting possible solutions.

2. BEHAVIOUR ANALYSIS IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION

The terrorist attacks simultaneously launched against different U.S. facilities in 2001 have led to the farthest-reaching changes in international civil aviation regulations. As a direct result of subsequent (attempted) terrorist attacks (Richard Reid's shoe bomb, plot to attack London airports with liquid explosives, explosives concealed in cargo planes, attacks on airports such as Zaventem and Atatürk) (Blanco-Hermo, 2016; El Mundo, 2006; Piquer, 2001) screening equipment adapted to tackle the new threats, and security measures for passengers before accessing boarding areas have undergone constant modifications. This perspective, considered reactive in its implementation, implies high investment in new equipment and, at the same time, forces airport users to constantly re-adapt to changes.

Due to the need to anticipate potential threats, new proactive measures have been explored, including behaviour analysis. One of the first references to behaviour research can be found in Regulation (EC) 300/2008 of the European Parliament and of the Council (11/03/2008), Annex 1.5: "There shall be surveillance, patrols and other physical controls at airports and, where appropriate, in adjacent areas with public access, in order to identify suspicious behaviour of persons ...". However, it was not until 2016 that international regulations included for the first time the definition of behaviour screening, as well as the recommendation that states consider its integration among their practices and procedures (International Civil Aviation Organization, 2017):

Within an aviation security environment, the application of techniques involving the recognition of behavioural characteristics, including but not limited to physiological or gestural signs indicative of anomalous behaviour, to identify persons who may pose a threat to civil aviation. (Annex 17, Ch. 4, p-1-2).

Europe has its own body dedicated to grant approval and to certify security equipment, to training and procedures applicable to civil aviation security. The European Civil Aviation Conference (ECAC), with strong ties to ICAO, has been created to harmonize regulations and support European countries, and its main mission is to promote a constant development of safe, efficient and sustainable air transport. Within this organization, the Behaviour Detection Study Group (BDSG) was created in 2011. Spain joined this group in 2015 through the State Aviation Safety Agency (AESA - Agencia Estatal de Seguridad Aérea), the Spanish competent authority for civil aviation. Since 2018, the meetings of the Behaviour Detection Study Group (hereinafter, the BDSG) have been chaired by the author of this article.

The BDSG includes those countries with a programme currently in place at an airport that have applied for access, either after a direct evaluation (as was the case for Spain) or through mentoring (as was the case for Ireland); in both cases the group itself authorizes entry. At present, some of the BDSG countries are full members (Switzerland, United Kingdom, France, etc.) or may join it as observers, since they are not

members of the ECAC (United States and New Zealand)¹. Nowadays, it is considered the largest forum of experts in this technique with the capacity to promote the development of regulatory policy, as well as to foster the development of cutting-edge research in this field. At the same time, it is considered the appropriate forum for cooperation of experts in the field of research, developing common materials and tools that help in the promotion and implementation of this technique in the field of civil aviation.²

Having contextualized the use of behaviour detection in the field of airport security, as well as the international organizations involved in its development and approval, we now begin the journey within the Guardia Civil, including a brief description of scientific research, international impact and national deployment.

3. FIRST STEPS IN THE GUARDIA CIVIL TO IMPLEMENT BEHAVIOUR ANALYSIS AT AIRPORTS

The Guardia Civil made the decision to address this issue in 2014 with the help of internal resources from the Criminal Behaviour Analysis Section of the Criminal Investigation Police Technical Unit (UTPJ). Personnel from this Section, together with personnel from the Training Area of the Tax and Airport Unit - Provincial HQ (Adolfo Suárez Madrid Barajas Airport) designed the first workshop, where subjects such as indirect personality profiling, deception detection, interview techniques, etc. were taught. From this first workshop in February that year, the first behaviour analysts appeared whose specific field of work is airports; it was also the origin of the name these teams would take: Identification of Anomalous Behaviour and Operational Reaction (ICARO, Identificación de Conductas Anómalas y Reacción Operativa).

Fieldwork began using indicators drawn from practice (based on police experience) and from academia to make a first initial screening.

It was during this same period that the existence of the BDSG became known, and the first workshop entirely devoted to this subject was held at the CEAC headquarters in Paris. It covered topics such as: what is considered “behaviour detection”, presentation of some of the behaviour detection programs of several BDSG countries, behaviour analysts selection and training, or pros and cons of implementing behaviour detection at airports. Particularly interesting were the conclusions: no program could be considered perfect, since all of them had strengths and weaknesses; the profile of a good behaviour analyst remained undefined; it was not defined who or to what extent analysts should be trained as such. Perhaps the most critical and important point was the fact that there was no common criterion in relation to the indicators (specific behaviours to be observed) and, therefore, scientific validation was necessary. In view of the above, the Guardia Civil considered two issues to be of vital importance: to be accepted as a BDSG member (a programme had to be in place in one airport at least) and launch a scientific research to validate the behaviours being used. All this led to launching a research that included both the phases of anomalous behaviour observation and detection, and the subsequent interview phase, with the corresponding credibility/deception assessment, detailed below.

1 The countries belonging to the group are not listed because in some of them the existence of the airport behaviour analysis program is confidential.

2 Readers interested in the BDSG can find more information at <https://www.ecac-ceac.org/activities/security/behaviour-detection-study-group-bdsg>

4. CRIMINAL BEHAVIOUR ANALYSIS & DECEPTION DETECTION AT AIRPORTS: RESEARCH DESIGN

Within the framework of civil aviation, behaviour detection consists of three fundamental pillars: baseline context, observation of the environment in search of anomalous behaviour, and appropriate resolution of interviews. The importance of the baseline lies in the fact that each scenario is unique and depends on the particular context.

Analysing an environment involves taking into account details such as the specific time (time of day, time of year, weather conditions, events, etc.), the specific location (outdoor, indoor, infrastructure, etc.), culture (background that can condition people's behaviour) and the individual (with their own characteristic repertoire of behaviours). The interaction of all these elements allows us to identify a usual baseline for a particular infrastructure and, therefore, anomalous behaviours defined as:

Given a specific context and a specific situation, an anomalous behaviour is that perceived by an observer, familiar with the environment, as unexpected and for which no plausible explanation can be found. Moreover, it does not resolve itself satisfactorily after a period of time (Feijoo-Fernández, Halty, & Sotoca-Plaza, 2020: p-3).

However, none of the above would be sufficient if we do not conduct a proper interview that allows us to determine what has caused the abnormal behaviour, and whether the person is telling the truth or lying during his or her statement. The correct resolution of an interaction involves clarifying the detected anomalous behaviour for which an explanation must be found.

Logically, depending on the entity conducting behaviour detection at airports, it may perform the entire process, including a possible final physical inspection (in the case of police forces), or it must refer the incident to a police force to finalize it (for example in the case of private security personnel).

4.1. SCIENTIFIC RESEARCH

After acquiring the basic knowledge on behaviour detection at airports, a scientific research supervised by the university was designed, resulting in a doctoral thesis. (Feijoo, 2018). The design took into account the working method of the analysts in the field. It led to a first part of deployment and observation of anomalous behaviour, followed by an interview and ending with a physical inspection, both of the person (including police records) and their luggage.

With the sole exception of the studies by Koller, Wetter & Hofer (2015a; 2015b) focused on perpetrators of theft and simulated crime, there were no previous studies on specific behaviours detected at airports. For this reason, for one year the analysts compiled those anomalous behaviours which, after identification, interview and inspection of the persons displaying them, resulting in arrest or a proposal for administrative sanction (deployment took place in two different areas: prior to security control and prior to customs control).

These behaviours were included in a list that was part of the sampling, in its stop mode, for identification, as decided by an analyst. In addition, it included stops: due to previous investigations (derived both from airport and external units), due to the need for clarification about checked baggage, and due to random selection (this would become the control group).

Following identification, the persons were interviewed by analysts who had to decide whether the speech was credible or not. As was the case with behaviours, specific studies on deception detection conducted at airports were very scarce (Ormerod & Dando, 2015; Vrij, Granhag, Mann, & Leal, 2011), and the findings in the general academic remit were not too encouraging. In general, humans are not good at detecting lies, and those groups particularly interested in detecting deception are no exception. (Aamodt & Custer, 2006; Bond & DePaulo, 2006).

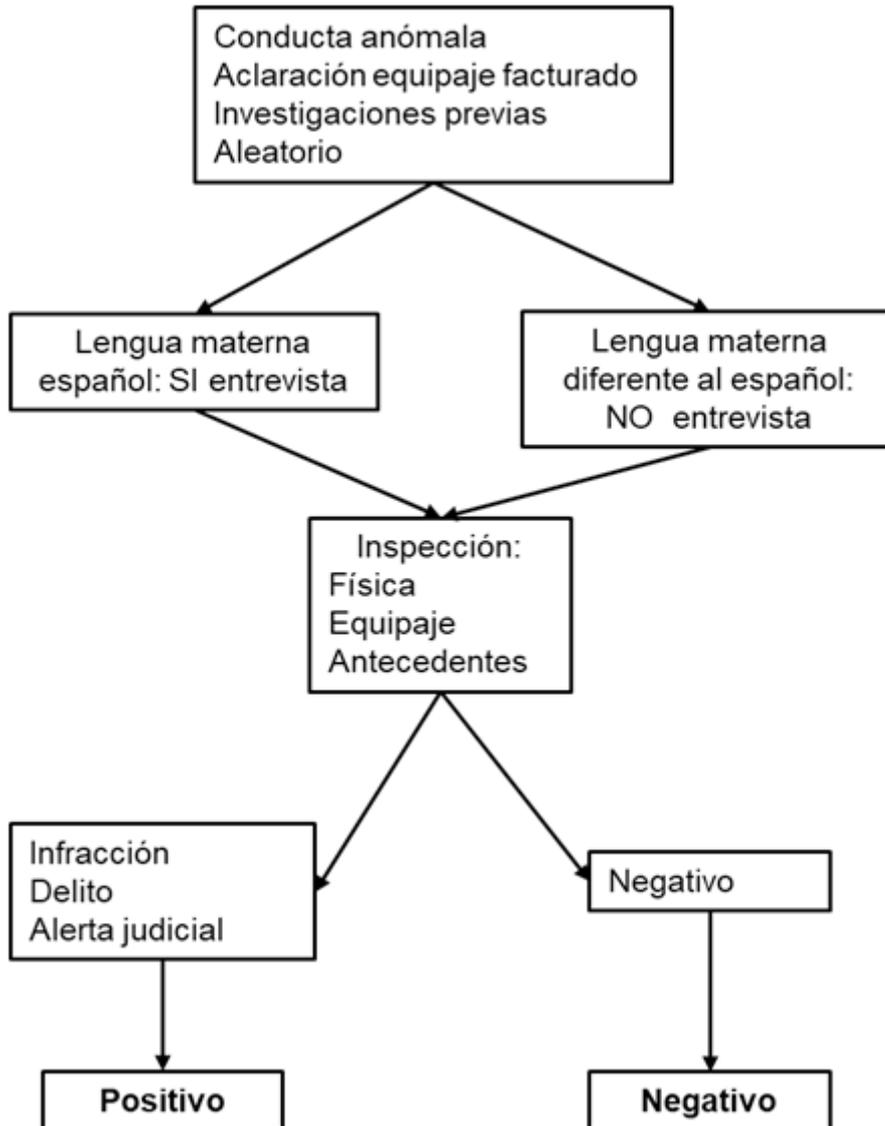
Meta-analysis researches show that the relationship between verbal and non-verbal behavioural cues and deception is weak, and no specific cues can be unequivocally associated to lies (DePaulo et al., 2003). In the quest for new lines in an attempt to mitigate these poor results, various interview modalities were studied in the area of deception detection, such as: the strategic use of evidence (Hartwig, Granhag, Strömwall, & Vrij, 2005), limited time to answer (Walczyk, Harris, Duck, & Mulay, 2014) and other specific techniques, such as asking the interviewee to repeat the statement in reverse chronological order (Vrij et al., 2008), requesting not to avoid eye contact with the interviewer (Vrij, Mann, Leal, & Fisher, 2010), asking unexpected questions (Warmelink, Vrij, Mann, Leal, & Poletiek, 2013), requiring verifiable details (Nahari, 2018; Nahari & Vrij, 2019), or changing the speaking order in group interviews (Vernham, Vrij, Mann, Leal, & Hillman, 2014). The main characteristic is that the interviewer is not a mere observer any more, but becomes an active participant.

To design the interviewer/passenger interaction to be carried out in the airport context, the TRI-Con cognitive interview was taken from the academic milieu (Time Restricted Integrity Confirmation, Walczyk et al., 2005). It consists of two parts: a first semi-structured part where general and as neutral as possible questions are asked, such as “name”, “origin/destination of flight”, and a second part consisting of a questionnaire of 20 closed questions, connected in pairs, although in different positions and posed in different ways (among your belongings, do you have anything to declare? / If your luggage goes through customs control now, would we find anything that you should declare?).

The characteristic of this second part is that the person is asked to answer as quickly as possible; this way, an increase in the cognitive load³ may lead to contradictions. In addition, a measurement/analysis instrument was created that included both non-verbal indicators, such as hand movement or prolonged pauses during speech, and verbal indicators, such as repetitive language or quality and timely details.

For readers interested in further details on the adaptation of interviews to the airport context, as well as the instrument with indicators, cf. Feijoo (2018) (Picture 1).

3 Cognitive load: mental resources required to perform a particular task.



Picture 1 Sequence followed during the sampling: initial stop motivated by conduct, investigation, checked baggage or random; if the native language is Spanish, the interview is conducted; otherwise, it goes directly to inspection (physical, baggage and background); if the person is proposed for sanction, the person is arrested for committing a crime or for having a judicial alert in force cases are considered positive and, if not, they are considered negative.

After four years of research and with a total sample of 352 people, the results showed that 7 of the 13 abnormal behaviours analysed were significant, with a total predictive capacity of 82.1%, a sensitivity of 90.7% (positive) and a specificity of 63.6% (negative). Consequently, we are talking about a detection of 9 out of 10 people who are committing illegal activities, and a maximum of 4 out of 10 could be false positives. It should be noted that this capacity to detect people committing illegal acts is independent of their nationality or race (Molotch, 2014). It constitutes a simple model, where anomalous behaviours are understood as a modus operandi displayed by those who try to go unnoticed.

Considering that the sampling was conducted at an international airport, some of the people identified were not native Spanish speakers; because of that, 254 out of

352 people were interviewed. Again, predictive indicators of sincerity and deception were found for both past events and intention descriptions. Despite these findings, the need for agility during real-time interviews calls for the use of techniques that can be introduced during them. For example, the use of unexpected questions is recommended (Vrij et al., 2009), i.e., those the interviewee may not have prepared in advance, but prompting a clear and immediate answer from a sincere person. In addition to behavioural cues, interviewers may employ contextual cues (Blair, Levine, Reimer, & McCluskey, 2012; Park, Levine, McCornack, Morrison, & Ferrara, 2002), such as checking whether a passenger who says that he does not know anyone in our country has people coming to pick them up, or someone who says that he intends to take a cab to the hotel but heads to the metro/train station. Given that, the interviewer appears as the key element of a good interview, who is able to detect and counteract strategies (for a review of the liar's strategies; Feijoo-Fernández, 2020), pose the right questions and make a reasoned unbiased decision.

4.2. COMPETENCE AND FLEXIBILITY

Since the Guardia Civil's jurisdiction at airports includes the restricted area, customs and, in some cases, the public area, this circumstance was taken into account when designing the research. Given the fact that the Guardia Civil officers who participated in the study came from the security and tax areas, during their joint initial training they should develop their future capacity for deployment in any of the areas described, as well as the necessary competence to conduct interviews. This adaptive capacity is essential, for example, when the airport in question only has specialized personnel in one area, allows personnel to be released when necessary due to holidays or private matters, and gives the Guardia Civil officers a global knowledge about and familiarity with the airport: departing and arriving passengers, visitors, facility employees, crews, etc.

In general, given the efforts involved in focusing and maintaining attention for a long period of time, both during the environment observation and the interview phases, a minimum deployment of two analysts has always been recommended. Under no circumstances will this mean that the analysts work alone, but quite the opposite, since they must work in permanent contact with the personnel located at the checkpoints, the personnel of research groups, both internal (current ODAIFI / ODAISA) and external to the airport, the personnel of the mobile scanner teams, etc. This is one of the ICARO teams major advantages: flexibility. They may work independently or in collaboration with other groups (e.g. in the case of aircraft anchorages); in plain clothes, in uniform or a combination of both; deployed in a random and unpredictable manner, etc. This type of teams can render service in different ways, as each unit can decide which modality is appropriate according to the specific risk or threat.

Having explained the design and research carried out, we will detail their international impact in parallel with the aforementioned study.

5. INTERNATIONAL IMPACT

As the research was being carried out, the BDGS requested an evaluation to join it. In February 2015, and still in the initial phase, the project and status of the research at that time were presented. After evaluation of the data obtained, and with

a clear intention of the Guardia Civil to continue, direct and unconditional entry into the BDSG was obtained. In general, each country can appoint two representatives, preferably from the competent civil aviation authority or from a police force, as they are the ones implementing the behaviour analysis programme or researching in this field. Spain is represented by one member of the Spanish Aviation Safety and Security Agency and one member of the Guardia Civil. Once in the group, the countries commit themselves to sharing progress, experience and best practices in this area, while actively collaborating in the development of material related to regulations, standard programme models, tutorial material, training programme models, academic research, etc. The group's priority objectives include facilitating the implementation and application of behaviour analysis as a complementary safety measure in legislation, improving it through best practices and state of the art research, fostering the use of behaviour analysis among the different entities involved in civil aviation, and harmonizing the programmes of the different countries.

In addition to promoting safe, efficient and sustainable transport among European countries, the European Civil Aviation Conference (ECAC) actively collaborates with other civil aviation organizations in other continents. Within this framework of cooperation and collaboration, the BDSG has held workshops to promote the use of behaviour analysis among African countries (workshop held in Accra with the support of the African Civil Aviation Commission - AFCAC), and also among Arab countries (workshop organized in Marrakesh with the support of the Arab Civil Aviation Organization - ACAO).

In line with the above, and urged by the Guardia Civil, the behaviour detection working group within AIRPOL was created in 2016. Since then, the Institution has collaborated with this organization in the preparation of handbooks, giving lectures and attending training sessions on this subject. It is precisely this training aspect that has aroused great interest, and for which support has been requested on most occasions. Some examples are, on the one hand, the request for training from the United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC, in the MENA region (Middle East and North Africa), for different institutions in Morocco (customs, intelligence, security personnel) and, on the other hand, the request for training received from AQUAPOL to be given to police officers in the port area at its academy located in Marseille, where collaboration has been constant since 2018.

6. NATIONAL DEPLOYMENT

In 2018, following the doctoral thesis and in view of the good results, the possibility of extending the use of behaviour analysis to airports and ports throughout Spain where the GC is deployed was raised by the Coast and Border Department. The UFAC has developed a two-phase training programme to train infrastructure behaviour analysts: the first consists of a distance learning course (required before moving on to the next phase) and a second two-week on-site part (a first week of theoretical/practical content and a second internship week with a tutor at the airport). The first part, distance learning, is regularly published in the Official Bulletin of the Guardia Civil (BOGC) under the name of "Course on Basic Techniques for Behaviour Analysis", now in its seventh edition. For the development of this distance course, a manual and presentations were provided by the SACD of UTPJ. These training

materials include five study units considered essential for an analyst: interpersonal communication and basic communication skills, introduction to the police interview technique, basic notions of credibility analysis and basic personality concepts, including indirect profiling. Once this distance learning course is completed, the trainee has the option to take the classroom course where, in addition to deepening in the contents previously studied and performing classroom practices that facilitate the assimilation and internalization of what they have learned, they will also expand their knowledge related to the modulating factors of perception (e.g., limitations of perception, biases and stereotypes), they will receive training on the indicators of abnormal behaviour and their correct interpretation, as well as different interview techniques researched in the academic field, while explaining the correct interpretation of non-verbal and verbal language indicators. All the theoretical contents included in the first week's programme are accompanied by practical exercises in the classroom, to be complemented and put into practice during the second week. In the last week, trainees are deployed at the airport accompanied by a tutor who will guide the exercises in real time and with real passengers.

Following the design of the model, a training period began from 2018 to 2020; a total of 150 members of the NCO and basic ranks of Corporals and Guards Echelon were trained. In September 2019, the General Staff created the Guardia Civil ICARO teams within the Tax and Border units (airports and ports). They should have a minimum of two members per unit (expandable according to needs), serving in plain clothes, although in permanent contact with uniformed personnel, and not necessarily in exclusive dedication, although allocating a minimum of 40% of duty time to behaviour analysis. In addition, the corresponding SIGO (Integrated Operational Management System) event was created for the purpose of monitoring and analysing this type of services. Considering the possible deployment areas of the teams, there are three main fields of work: security (airport and public), taxes and investigation (within the unit itself or at the request of external units). The functional dependence of these teams lies with their natural commanders, and their technical dependence with Customs and Borders, through the Coast and Borders Department.

After showing the Guardia Civil's journey to implement the use of behaviour detection at airports and ports, the paper concludes with a brief review of the challenges along the way, as well as possible solutions.

7. PERFECTION DOES NOT EXIST

Whenever a new project is launched, multiple problems arise along the way, and we can make mistakes when making decisions. The ICARO project has been no exception, taking into account the challenge of creating a project of these characteristics using only internal resources. In spite of that, the lack of an external and outside perspective, which helps to solve difficulties or correct mistakes, does not mean that we do not have critical thinking and the ability to rectify.

Behaviour analysis is a technique whose core is the human being: we train people who must detect anomalous behaviour in other people, interview them to check whether they are telling the truth or lying, and finally make decisions on how to proceed. We assume that every human being has a series of social skills (skills considered complex

that facilitate the exchange of information through interaction), as well as the ability to understand the true meaning of certain facial expressions or to infer the purpose of certain behaviours.(Blake & Shiffrar, 2007; Brewer, Wei Ying, Young, & Nah, 2018). But not every person possesses good interaction skills, or simply tends to be more solitary, and the ability to infer mental states in others may be conditioned by biases or stereotypes. When evaluating human behaviour, the decision-making process is not always rational but can be biased, particularly when resources are scarce (due to attentional distractions, limited time or lack/misinterpretation of knowledge). (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011; Tversky & Kahneman, 1974).

7.1. AN INNOVATIVE TECHNIQUE

In the operation of X-Ray equipment, capable of detecting threats, we would carefully study the accuracy of results: false positives (the times it detects a threat that is false), false negatives (the times it does not detect a real threat), and a myriad of parameters that we would quickly discard if not considered adequate. Of course, human beings are not machines, and their behaviours are not always so predictable. Programming equipment is easier than training a person, although we tend to assume that through training we are all capable of doing the same thing at the same level. It seems clear that not everyone is good at mathematics, that some people tell beautiful stories through their paintings where others would only scribble, and that some are brilliant communicators, where others would be happy not making a mistake. Consequently, we should neither assume that all people reach the appropriate level in interviewing or in detecting behaviours. (Akca, Larivière, & Eastwood, 2021), nor that they will be able to pass on to others the knowledge they have theoretically acquired in a training activity.

So far, we have not empirically proved the characteristics a person must possess to become a good interviewer or behaviour analyst at airports, or whether the same abilities are needed to perform both tasks or they are differentiated. What we can do is to take into consideration all the things on which there does seem to be consensus and which should characterize a good interviewer, such as good listening skills, the ability to show empathy, flexibility and open-mindedness, as well as having the necessary knowledge of the subject, being organized and duly posing the questions. (Bull, 2013). Even so, possessing certain characteristics is no guarantee of success, since each person shows different interests with a specific degree of commitment.(Trapp, Blömeke, & Ziegler, 2019; von Stumm, 2018) and conditioned by motivation (Ryan & Deci, 2000; Tan, Lau, Kung, & Kailsan, 2019). Given the peculiarities of this technique, not everyone will be expected to find it interesting, and some may even think that it is a waste of time. Therefore, mandatory training on a tool that is not considered useful will necessarily lead to failure. Human beings need a certain degree of autonomy to decide, and voluntary choices are usually a guarantee of at least showing some interest in learning something new.

7.2. IS OUR TECHNIQUE THE BEST OF ALL?

From the beginning, this project yielded good results which, although desirable, required certain caution. The search for quick and immediate solutions can lead us to

make mistakes and, as a consequence, become the focus of criticism, as has happened in other countries. (Denault et al., 2020). Just as sampling during research could not be accelerated, it is not advisable to rush during a training phase. In a sequential design, where the distance learning phase is followed by a classroom phase, changing order implies a delay in the acquisition of knowledge by trainees. In addition, a distance learning phase is redundant and unnecessary when the contents have already been extensively explained in a classroom phase. Detailed planning and communication are the foundations of any new project that help to understand how it will develop over time. Nonetheless, it is no guarantee that everything will go smoothly on the first try, but it is up to us to insist on good communication.

When conducting scientific research, it is necessary to interpret the results with their strengths and limitations, in the context where it has been formalised. It is not advisable to extrapolate the results to another area without further ado. Obviously there are many commonalities, and even content that can fit into several areas, but we cannot take for granted that all indicators (specific behaviours) work the same without taking into account the particularities of each area. Just as experts in the airport field worked to shape this technique, in order to adapt it to new contexts, situations or services, it is necessary to involve specialists in that particular area in the new adaptation. Working together is always a good starting point that also tends to have a great prognosis when the interest in learning new techniques is accompanied by a high motivation.

On the other hand, it is crystal clear that each country that implements behaviour analysis in airports must adapt it to its particular characteristics: Who implements it (police, private security agents, airline personnel...), where it is applied (check-in counters, security controls, boarding gates...) and how it is performed (observation and interview by different people or the same, by uniformed, plainclothed or combined agents...). In spite of this, all seem to agree on the need to verify the quality of the programs on site: the training program, trainers, analysts and the technique results. Monitoring, updates and permanent feedback are usually a guarantee of success.

7.3. RE-WRITING THE END AND CREATING DOCTRINE

The development of new projects usually involves a great deal of effort and dedication on the part of the personnel in charge of the start-up. Many hours of work and the savoir-faire of the team have made the ÍCARO project possible. The transition from a project to a well-established technique depends, to a large extent, on our ability to transmit knowledge. To achieve this, a series of steps should be taken: collection and custody of all the information gathered and experience acquired during the development of the project, learning and assimilation for new personnel, followed by subsequent supervision and permanent updating, including refresher courses.

We cannot forget that the key element that makes the gears move is the human being, with their virtues and defects. The features that make us unique delimit our capabilities, but also reflect our potential. Identifying those people who possess the right qualities for correct learning, development and subsequent explanation will help us to obtain a progressive and safe dissemination of the behaviour analysis technique. If we add to this a training phase that is also progressive, staggered and constantly updated, we might say that our project has finally ceased to be a project.

8. CONCLUSION

Throughout this article we have presented how behaviour analysis has entered the field of civil aviation and the adaptation undergone by the Guardia Civil. We have also detailed the steps taken to scientifically validate predictive behaviours of illicit activities in a context such as airports, as well as its significant international impact. Finally, we have mentioned some of the difficulties along the way and their possible solutions.

Such a huge project has required a great investment of time and effort. But nothing would have been possible without the drive of all the members of the Guardia Civil who have collaborated in the development of each and every phase. It is obvious that we can carry out any project from scratch and that we know how to overcome difficulties. Let's not limit ourselves and let's innovate.

At the beginning of this article we explained the reasons why we look for new tools in the fight against terrorism. We can now conclude that we have developed a proactive, flexible, unpredictable and, most importantly, effective technique. These characteristics make it transversal and, therefore, applicable to many of the services rendered by the Guardia Civil.

Perhaps the future of this technique lies in its combination with artificial intelligence, at which point we will take a great step forward for the benefit of security. However, in the meantime, we can already state that we have developed a highly effective tool.

LITERATURE

Aamodt, M. G., & Custer, H. (2006). Who can best catch a liar?: A meta-analysis of individual differences in detecting deception. *Forensic Examiner*, 15(1), 6.

Akca, D., Larivière, C. D., & Eastwood, J. (2021). Assessing the efficacy of investigative interviewing training courses: A systematic review. *International Journal of Police Science & Management*, 23(1), 73-84. <https://doi.org/10.1177/14613557211008470>

Blair, P., Levine, T. R., Reimer, T. O., & McCluskey, J. D. (2012). The gap between reality and research: Another look at detecting deception in field settings. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(4), 723-740.

Blake, R., & Shiffrar, M. (2007). Perception of human motion. *Annual Review of Psychology*, 58, 47-73. <http://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190152>

Blanco-Hermo, P. (2016). Atentados multifocales y lecciones aprendidas. *Actualidad Médica*, 101(799), 183-187. <http://doi.org/10.15568/am.2016.799.re02>

Bond, C. F., & DePaulo, B. M. (2006). Accuracy of deception judgments. *Personality and Social Psychology Review*, 10(3), 214-234. http://doi.org/10.1207/s15327957pspr1003_2

Brewer, N., Wei Ying, A. B., Young, R. L., & Nah, Y. (2018). Theory of mind and the detection of suspicious behavior. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 7(1), 123-131. <http://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.09.006>

Bull, R. (2013). What is 'believed' or actually 'known' about characteristics that may contribute to being a good/effective interviewer. *Investigative Interviewing: Research*

and Practice, 5, 128-143.

Denault, V., Plusquellec, P., Jupe, L. M., St-Yves, M., Dunbar, N. E., Hartwig, M., . . . Walsh, D. (2020). The analysis of nonverbal communication: The dangers of pseudoscience in security and justice contexts. *Anuario De Psicología Jurídica*, 30(1 - 12) <https://doi.org/10.5093/apj2019a9>

DePaulo, B. M., Lindsay, J. J., Malone, B. E., Muhlenbruck, L., Charlton, K., & Cooper, H. (2003). Cues to deception. *Psychological Bulletin*, 129(1), 74. <http://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0033-2909.129.1.74>

El Mundo. (2006). Reino unido frustra un plan para hacer explotar aviones en pleno vuelo. Retrieved from <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/08/10/internacional/1155187933.html>

Feijoo, M. C. (2018). *El análisis de la conducta delictiva y la detección del engaño en el contexto aeroportuario*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11531/25939>

Feijoo-Fernández, M. C. (2020). Estrategias del mentiroso. *Manual de detección de la mentira y el engaño: Una aproximación académico-aplicada* (pp. 43-56). Fundación Universitaria Behavior & Law.

Feijoo-Fernández, M. C., Halty, L., & Sotoca-Plaza, A. (2020). Like a cat on hot bricks: The detection of anomalous behavior in airports. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 1-11. <https://doi.org/10.1007/s11896-020-09371-5>

Gigerenzer, G., & Gaissmaier, W. (2011). Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-120709-145346>

Hartwig, M., Granhag, P. A., Strömwall, L. A., & Vrij, A. (2005). Detecting deception via strategic disclosure of evidence. *Law and Human Behavior*, 29(4), 469. <http://doi:10.1007/s10979-005-5521-x>

International Civil Aviation Organization. (2017). Annex 17th. Safeguarding international civil aviation against acts of unlawful interference. Retrieved from <https://www.icao.int/Security/SFP/Pages/Annex17.aspx>

Koller, C. I., Wetter, O. E., & Hofer, F. (2015a). What is suspicious when trying to be inconspicuous? criminal intentions inferred from nonverbal behavioral cues. *Perception*, 44(6), 679-708. <http://doi.org/10.1177/0301006615594271>

Koller, C. I., Wetter, O. E., & Hofer, F. (2015b). 'Who's the thief?'The influence of knowledge and experience on early detection of criminal intentions. *Applied Cognitive Psychology*, 30(2), 178-187. <http://doi.org/10.1002/acp.3175>

Molotch, H. (2014). *Against security: How we go wrong at airports, subways, and other sites of ambiguous danger*. Princeton University Press.

Nahari, G. (2018). The applicability of the verifiability approach to the real world. *Detecting concealed information and deception* (pp. 329-349). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-812729-2.00014-8>

Nahari, G., & Vrij, A. (2019). The verifiability approach: Advances, challenges, and future prospects. *The routledge international handbook of legal and investigative psychology* (pp. 212-223) Routledge.

- Ormerod, T. C., & Dando, C. J. (2015). Finding a needle in a haystack: Toward a psychologically informed method for aviation security screening. *Journal of Experimental Psychology: General*, 144(1), 76-84. <http://doi.org/10.1037/xge0000030>
- Park, H. S., Levine, T., McCornack, S., Morrison, K., & Ferrara, M. (2002). How people really detect lies. *Communication Monographs*, 69(2), 144-157. <http://dx.doi.org/10.1080/714041710>
- Piquer, I. (2001). Los pasajeros de un avión detienen a un terrorista con una bomba en el zapato. Retrieved from http://elpais.com/diario/2001/12/24/internacional/1009148413_850215.html
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68. <http://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68>
- Tan, C., Lau, X., Kung, Y., & Kailsan, R. A. (2019). Openness to experience enhances creativity: The mediating role of intrinsic motivation and the creative process engagement. *The Journal of Creative Behavior*, 53(1), 109-119. <https://doi.org/10.1002/jocb.170>
- Tomás-Rubio, S. (2009). El secuestro aéreo. Cockpit Studio Editorial S.L.
- Trapp, S., Blömeke, S., & Ziegler, M. (2019). The openness-fluid-crystallized-intelligence (OFCI) model and the environmental enrichment hypothesis. *Intelligence*, 73, 30-40. <https://doi.org/10.1016/j.intell.2019.01.009>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131. <http://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Vernham, Z., Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Hillman, J. (2014). Collective interviewing: Eliciting cues to deceit using a turn-taking approach. *Psychology, Public Policy, and Law*, 20(3), 309.
- von Stumm, S. (2018). Better open than intellectual: The benefits of investment personality traits for learning. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 44(4), 562-573. <https://doi.org/10.1177/0146167217744526>
- Vrij, A., Granhag, P. A., Mann, S., & Leal, S. (2011). Lying about flying: The first experiment to detect false intent. *Psychology, Crime & Law*, 17(7), 611-620. <http://dx.doi.org/10.1080/10683160903418213>
- Vrij, A., Leal, S., Granhag, P. A., Mann, S., Fisher, R. P., Hillman, J., & Sperry, K. (2009). Outsmarting the liars: The benefit of asking unanticipated questions. *Law and Human Behavior*, 33(2), 159-166. <http://doi.org/10.1007/s10979-008-9143-y>
- Vrij, A., Mann, S. A., Fisher, R. P., Leal, S., Milne, R., & Bull, R. (2008). Increasing cognitive load to facilitate lie detection: The benefit of recalling an event in reverse order. *Law and Human Behavior*, 32(3), 253-265. <http://doi.org/10.1007/s10979-007-9103-y>
- Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Fisher, R. (2010). 'Look into my eyes': Can an instruction to maintain eye contact facilitate lie detection?. *Psychology, Crime & Law*, 16(4), 327-348. <http://doi.org/10.1080/10683160902740633>

Walczyk, J. J., Harris, L. L., Duck, T. K., & Mulay, D. (2014). A social-cognitive framework for understanding serious lies: Activation-decision-construction-action theory. *New Ideas in Psychology*, 34, 22-36. <http://dx.doi.org/10.1016/j.newideapsych.2014.03.001>

Walczyk, J. J., Schwartz, J. P., Clifton, R., Adams, B., Wei, M., & Zha, P. (2005). Lying person-to-person about life events: A cognitive framework for lie detection. *Personnel Psychology*, 58(1), 141-170. <http://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2005.00484.x>

Warmelink, L., Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Poletiek, F. H. (2013). The effects of unexpected questions on detecting familiar and unfamiliar lies. *Psychiatry, Psychology and Law*, 20(1), 29-35. <http://dx.doi.org/10.1080/13218719.2011.619058>

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

Michelle M. Cámara Mora es doctoranda en el Doctorado de Ciencias Forenses de la Universidad de Alcalá. Graduada en Criminología y Seguridad y Psicología mención social y criminal por la Universidad Camilo José Cela, donde obtuvo el Máster oficial en Criminalística, Investigación criminal y Escena del crimen. Actualmente es coordinadora y profesora del departamento de Criminología y Seguridad de la Universidad Camilo José Cela. Además forma parte del grupo de investigación sobre Tecnología para la Seguridad (TecSec) de esta institución.

Fernando Domínguez Álvarez es teniente coronel de la Guardia Civil. Ingresó en la Academia General Militar en septiembre de 1993, obteniendo su despacho de teniente en julio de 1998. Su primer destino fue en la comandancia de Alicante en la Compañía de San Vicente del Raspeig. En septiembre de 2000 fue destinado al Servicio de Seguridad de Su Majestad el Rey hasta 2003, por su ascenso a capitán, pasando al Servicio de Información, hasta su ascenso a comandante en 2008. Entre ese año y 2010 estuvo destinado en el Servicio de Costas y Fronteras. Entre septiembre de 2010 y julio de 2011, realizó el XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Tras la finalización de este curso fue destinado a la Secretaría Técnica del Mando de Personal, en la sección de destinos y ascensos. Entre 2013 y 2017 hizo un paréntesis de su permanencia en la Secretaría Técnica, pasando como Agregado de Interior en la Embajada de España en Italia. En septiembre de 2017 regresó a la Secretaría Técnica del Mando de Personal dentro de la Sección de Asistencia al Personal. Además de ser Diplomado de Estado Mayor, posee los siguientes cursos relacionados con Recursos Humanos: Alta Gestión de Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas y el Curso Superior de Recursos Humanos de la Guardia Civil.

María Carmen Feijoo Fernández es cabo 1º de la Guardia Civil, destinada en la Unidad Fiscal y Aeroportuaria de la Comandancia de Madrid, en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas. Ingresó en la Guardia Civil en el año 1989, trabajando desde entonces en la Unidad Fiscal y Aeroportuaria de la Comandancia de Madrid sita en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas. Es doctora en Psicología por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid con la tesis "El análisis de la conducta delictiva y la detección del engaño en el contexto aeroportuario". Licenciada en Psicología por la UNED. Máster en Psicología Jurídica y Forense por el ISEP. Instructora certificada AVSEC (Aviation Security) por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea. Responsable técnica del equipo de analistas de conducta en el aeropuerto de Madrid y encargada de la elaboración del material para formación y desarrollo del proyecto ÍCARO en la Guardia Civil. Desde el 2018 al frente del Grupo de Detección de Comportamiento de la Conferencia Europea de Aviación Civil. Colabora habitualmente con organismos internacionales como AIRPOL, AQUAPOL y Naciones Unidas en la formación en análisis de conducta.

Manuel Lorenzo Míguez ha sido profesor en la Academia General Militar del Ejército de Tierra en Zaragoza y actualmente es jefe de Estudios de Capacitación, Planes e Innovación Educativa de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, pasando por la ocupación de distintos puestos de asesoramiento al Mando, tanto en la Jefatura de Enseñanza como en la Secretaría Técnica del Mando de Personal de la Guardia Civil.

Juan José Sánchez García ingresó en el cuerpo de la guardia civil el 1 de marzo de 1988. En la actualidad ostenta el empleo de capitán y está al mando del Servicio Marítimo Provincial de Illes Balears. Es especialista en Policía Judicial y Patrón de Embarcaciones del Servicio Marítimo. También está en posesión de la licenciatura en Derecho (UOC), Máster en prevención de riesgos laborales (UOC), Máster en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible (Universidad de Valencia) y European Joint Master's in Strategic Border Management (Consortio de Universidades Europeas coordinado por la agencia Frontex).

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.

ACCESIBILIDAD. Será necesario comprobar la accesibilidad del documento.

REFERENCIAS Y CITA BIBLIOGRÁFICA. Se utilizará el sistema APA (<http://www.apastyle.org/http://normasapa.com/>)

- En el texto

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o “según García (2014) las condiciones....”

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), *Analysing everyday explanation. A casebook of methods* (pp. 1-14). London: Sage.

3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 240.

4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Future Research*, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html>

6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. *The Washington Post*, pp. B1, B3, B5-B7

ORGANISMOS Y SIGLAS. Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Además se tendrá en cuenta la accesibilidad del documento y de las imágenes. 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, previo paso por Turnitin. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

Marco Legal

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



Capacidades

- Titularidad del Ministerio del Interior a través de la Dirección General Guardia Civil.
- Ente público diferente de la Administración General del Estado.
- Adscrito a una o varias universidades públicas que expiden títulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED (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.
- Máster en Alta Dirección en Seguridad Internacional.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Grado en Gestión de Seguridad Pública.
- Curso experto universitario en reconstrucción de siniestros viales.
- Curso de experto universitario en Investigación de la Ciberdelincuencia.
- Curso de experto universitario en Investigación interna.
- Curso de experto universitario en Delitos medioambientales.



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.
- Línea Editorial del CUGC.
- Extensión Universitaria.
- Reconocimiento Carta Erasmus 2021-2027.

