Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 67-2022

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DEL INTERIOR
GUARDIA CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

DIRECTOR

Arturo Marcos Sánchez, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTOR JEFE

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

REDACTORA JEFE ADJUNTA

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

SECRETARÍA

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

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

CONSEJO EDITORIAL

Fanny Castro-Rial Garrone, Doctora y experta en seguridad interior. Universidad Nacional de Educación a Distancia
Félix Brezo Fernández, Doctor y experto en ciberseguridad
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
María Paz García-Vera, Universidad Complutense de Madrid
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Manuel de Juan Espinosa, Universidad Autónoma de Madrid
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela
José María Blanco Navarro, Director de Ciberinteligencia estratégica en Prosegur Ciberseguridad
José Duque Quicios, Dirección General de la Guardia Civil.
María Dolores Arocas Nogales, Asesoría Jurídica de la Guardia Civil
José Luis González, Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad

AUTORA Y PROPIETARIA

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

EDITA

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

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

http://cuadernosdelaguardiacivil.es/

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

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

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

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

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

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

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

Cuadernos de la Guardia Civil está abierta a cualquier autor, a cuyos efectos 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

LA NARCOGASOLINA, UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA. ACTUACIÓN POLICIAL DESDE LA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA.....7
Víctor Manuel Arcas Ruiz

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE Y SU PAPEL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO.....39
Gustavo A. Dorda Medina

EL ESTADO MAYOR EN LA GUARDIA CIVIL.....67
Balbino Espinel

LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EUROPEOS...103
Francisco Pulido Catalán

TECNOLOGÍA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CIBERESPACIO: UN NUEVO TERRITORIO, "CYBERIA".....119
Ángel Satué de Córdova Minguet

THE GENERAL STAFF OF THE GUARDIA CIVIL.....143
Balbino Espinel

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO.....179

NORMAS PARA LOS AUTORES.....181

CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL.....183

LA NARCOGASOLINA, UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA ACTUACIÓN POLICIAL DESDE LA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

VÍCTOR MANUEL ARCAS RUIZ

COMANDANTE. JEFE DE PERSONAL Y APOYO DE LA COMANDANCIA DE ALGECIRAS

Fecha de recepción: 30/12/2021. Fecha de aceptación: 14/03/2022

RESUMEN

El presente artículo versa sobre la gasolina destinada a ser empleada como combustible para las "*narcolanchas*". Esta gasolina bautizada como "*narcogasolina*", además de ser una herramienta fundamental y, por ende, parte vital de la logística necesaria para el tráfico de hachís desde el norte de África, también es el origen de una serie de riesgos y peligros, en especial aquellos que afectan a bienes jurídicos tan importantes como la vida y la integridad física de las personas, así como nuestro propio hábitat, y por consiguiente el medio ambiente.

Quiero con ello dar a conocer un estudio que, desde el análisis de normas legales, nos permita dar respuesta a una serie de interrogantes desde un enfoque eminentemente administrativo, consciente de que nuestro objeto de estudio puede llegar a formar parte del denominado "*iter críminis*", sobrepasando así el ámbito administrativo e introduciéndose en el ámbito penal, cuestión esta que no es motivo del presente trabajo.

El transporte, depósito y posterior tratamiento y/o destrucción de la gasolina destinada a ser empleada como combustible para las "narcolanchas", genera una serie de cuestiones, en concreto, en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que afectan tanto a la seguridad de las personas como al medioambiente. Todo ello requiere respuestas que en el presente trabajo serán analizadas desde las Ciencias Policiales, con especial referencia al Derecho Administrativo.

Palabras clave: ADR[1], hachís, gasolina, narcolancha, infracción administrativa.

ABSTRACT

This article focus on the gasoline intended to supply the "narco-speedboats". This gasoline named as "narcogasoline", besides being a fundamental tool and thus a vital part of the needed logistic to the hashish trafficking from north of Africa, other than that, it is also the cause of risks and dangers, mainly, those which have an impact on legal assets so relevant such as human life and physical integrity, affecting as well our own habitat and thus the environment.

The purpose is to make known a research, in which through the analysis of several legal regulations, it will be able to give solutions from an eminently administrative

1 Acuerdo Europeo sobre el Transporte Internacional de Mercaderías Peligrosas por Carretera.

approach to a range of questions, being aware of the fact that our subject of study can be linked to the so called "*iter criminis*", and thereby exceeding the administrative scope and reaching the penal-criminal field, which is not the objective of study in the current research.

The transport, storage and subsequent treatment and/or destruction of the gasoline aimed at being used as fuel for the "narco-speedboats", create a range of issues, in particular for the Law Enforcement Agencies, affecting the public safety as well as the environment. The aforementioned situation, requires solutions that in the current survey will be analysed from the police sciences perspective with particular reference to the administrative law.

Keywords: adr[2], hashish, gasoline, narco-speedboat, administrative offence.

1. INTRODUCCIÓN

Conforme a la Real Academia Española (RAE), la gasolina es una mezcla de hidrocarburos líquidos volátiles e inflamables obtenidos del petróleo crudo, que se usa como combustible en diversos tipos de motores.

En el presente trabajo, se abordará la gasolina como un medio necesario para cometer un ilícito penal, consistente en el delito contra la salud pública, tráfico de drogas – hachís.

La gasolina se tratará como una sustancia objeto de intervención policial, en la lucha contra el narcotráfico, y con el objeto de evitar la producción de daños a la salud humana, de estragos, medioambientales, etc.

El enfoque podría ser penal, si se entiende como la actividad de una organización criminal consistente en el abastecimiento de las "narcolanchas". En este caso, se convertiría en un medio para la comisión de delitos contra la salud pública; también puede suponer un delito contra la seguridad vial subsumido en el artículo 385 del CP "delito de creación de grave riesgo para la seguridad vial". "el que originare un grave riesgo para la circulación colocando en la vía obstáculos imprevisibles, … o por cualquier otro medio". Dicho resultado, no es otro que poner en grave riesgo la circulación, es decir, introducir elementos de peligro en la circulación de vehículos para otros usuarios de la vía, (Wolters Kluwer, s.f.), considerándose que el delito de peligro recogido en el artículo 385 es un delito de peligro abstracto (Sánchez Álvarez, 2017); en este precepto se castigan conductas que ponen en grave peligro la seguridad vial, sin que sea necesario un resultado lesivo (Wolters Kluwer, s.f.). En este caso, se emplearía cuando la "narcogasolina" sea transportada, no solo conculcando, sino ignorando en su totalidad las medidas de seguridad (Rodríguez J. B., 2020).

También, se podría incardinar el acto ilícito en el tipo de "otros delitos de estragos" recogido en el artículo 348 del vigente código penal, o incluso tipificarse en el artículo 568 "delitos contra el orden público" (Comendador García, 2021). No obstante, en la actualidad las actuaciones de la fiscalía y de las FCS, en dicho sentido, han sido más bien infructuosas (Chaparro, La Fiscalía pide que la tenencia y transporte ilegal de gasolina sea delito por su relación con el narco, 2020).

2 European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road.

Para considerar que la tenencia de dicha gasolina sea un ilícito penal, habría que conectar la posesión del combustible con una actividad delictiva. La Fiscalía en Algeciras pide que la tenencia y transporte ilegal de gasolina sea delito por su relación con el narco, sugiere que se fije como delito de imprudencia la posesión o el traslado del combustible para "cortar los suministros a las redes del narcotráfico" (Chaparro, 2020).

El fiscal jefe de Algeciras, Juan Cisneros, anticipó que en la Memoria del Ministerio Público de 2020 incluiría la petición de una reforma legal en ese aspecto, para que la posesión de gasolina y/o su transporte al margen de la ley pase a ser una actividad constitutiva de delito (Chaparro, 2020).

Incluso, quien fue el coronel jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras, Jesús Narciso Núñez Calvo, considera que "es necesario que nuestra legislación penal tipifique las conductas consistentes en almacenar y trasladar millares de litros de combustible, sin que tenga que acreditarse su expreso consumo en embarcaciones cargadas de droga" (Rodríguez A. , EuropaSur Algeciras, 2021).

Vista la dificultad de vincular la "narcogasolina" con el narcotráfico, y dado que actualmente resulta harto complicado aplicar en estos casos un delito de estragos[3], contra la salud pública[4], etc., por la tenencia de grandes cantidades de "narcogasolina", las FCS deben explorar y explotar las posibilidades que ofrecen distintas normativas del ámbito administrativo, siempre que la vía penal sea inviable como ocurre en la gran mayoría de las ocasiones.

En dicho orden de cosas, el presente trabajo aborda la actuación de las FCS, desde la perspectiva administrativa, considerándose la "narcogasolina" como: una mercancía peligrosa, un residuo peligroso, un hidrocarburo sujeto a los Impuestos Especiales en adelante (II.EE). Un efecto regulado en la ley de contrabando, una sustancia perjudicial para la salud humana y el medio marino, un hidrocarburo de venta al por menor y un líquido inflamable para cuyo almacenamiento se requiere cumplir ciertas normas.

En definitiva, cualquiera que sea la forma de hallazgo, la situación en la que se encuentre, el medio donde se deposite, transporte mediante el que se desplace, modo en el que se obtenga, la "narcogasolina debiera tener una respuesta por parte de las FCS. Lo cual coadyuvaría a la seguridad pública, evitándose situaciones de peligro de estragos, contaminación, etc., además de que dichas actuaciones administrativas atacarían directamente al crimen organizado dedicado al narcotráfico mediante el desabastecimiento de esta sustancia y por ende afectándolo logísticamente.

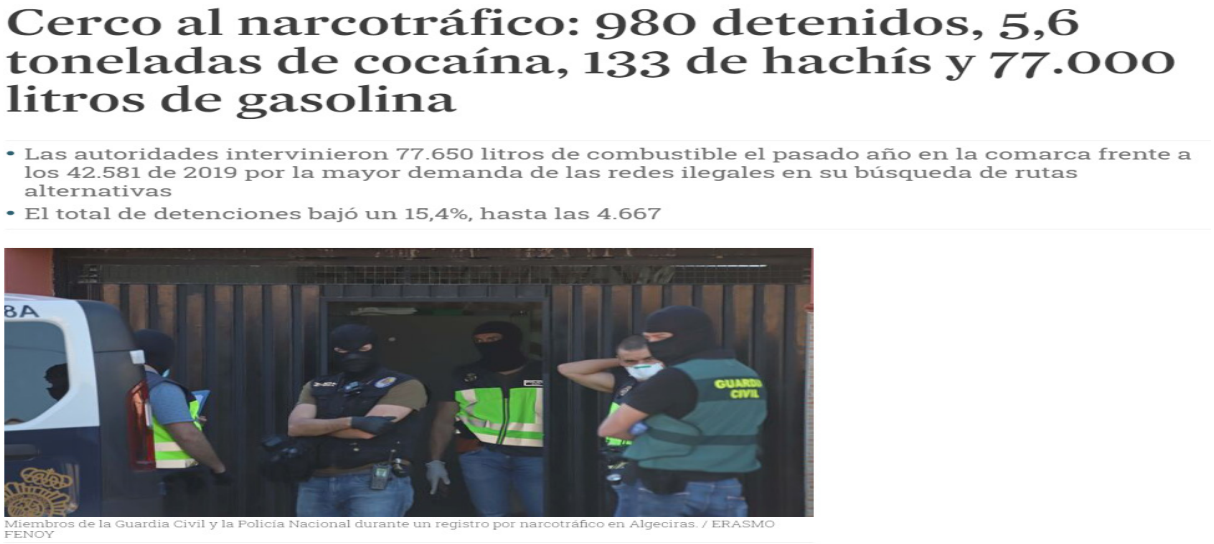
2. "NARCOGASOLINA"

El concepto empleado de "narcogasolina" es el de combustible preparado para ser distribuido a las embarcaciones dedicadas al narcotráfico, que trasladan grandes cantidades de hachís desde las costas del norte de África a las españolas, de ello se hacen eco los medios de comunicación social, tras grandes incautaciones por parte de Policía Nacional, Guardia Civil, o los Cuerpos de Policía Local.

3 El delito de estragos es un delito de peligro concreto.

4 Es más difícil de lo que parece conectar la posesión combustible con una actividad delictiva", apunta Cisneros.

Dicha gasolina está relacionada con el abastecimiento de las denominadas en los medios de comunicación como “narcolanchas”. Estas son “embarcaciones neumáticas y semirrígidas de alta velocidad usadas por las mafias del contrabando”. Embarcaciones que vienen generando alarma y deterioro social en distintas zonas del litoral nacional, como pueda ser el Campo de Gibraltar. Problemática que justificó el Real Decreto-ley 16/2018, de 26 de octubre, por el que se adoptan determinadas medidas de lucha contra el tráfico ilícito de personas y mercancías, en relación con las embarcaciones utilizadas, con el objetivo de mejorar la eficacia en la prevención y lucha contra el contrabando practicado por medio de este tipo de embarcaciones (BOE, s.f.).


Cerco al narcotráfico: 980 detenidos, 5,6 toneladas de cocaína, 133 de hachís y 77.000 litros de gasolina

- Las autoridades intervinieron 77.650 litros de combustible el pasado año en la comarca frente a los 42.581 de 2019 por la mayor demanda de las redes ilegales en su búsqueda de rutas alternativas
- El total de detenciones bajó un 15,4%, hasta las 4.667

Miembros de la Guardia Civil y la Policía Nacional durante un registro por narcotráfico en Algeciras. / ERASMO FENOY

Figura nº 1: Se aumenta la incautación de narcogasolina en 2020 respecto al 2019 por parte de las FCSE. (Rodríguez A. , EuropaSur Algeciras, 2021).

3. ACTUACIÓN POLICIAL A TRAVÉS DE LA VÍA ADMINISTRATIVA ANTE EL HALLAZGO DE “NARCOGASOLINA”

3.1. LA GASOLINA COMO MERCANCÍA PELIGROSA

La gasolina es una mercancía peligrosa, cuyo número ONU[5] es el 1203, es de la clase tres, código de clasificación F1 y cuyo número de identificación de peligro es el 33. Es un líquido muy inflamable, su clasificación es la F1, líquidos inflamables con un punto de inflamación inferior o igual a 61° C y su grupo de embalaje el II. Punto de inflamación (en vaso cerrado): < 23ºC Punto de ebullición inicial: > 35ºC. Todo esto sería atendiendo el Acuerdo Europeo sobre el Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera, en adelante (ADR), considerando la gasolina transportada como una mercancía peligrosa y que efectivamente resulta ser (BOE, s.f.).

5 El rango de números ONU van del 0004 al 3549; siendo incorporado el 3549 mediante el acuerdo multilateral M317, publicado en BOE de 10 de abril de 2020, y son asignados por el Comité de Expertos en el Transporte de Mercancías Peligrosas de la Organización de las Naciones Unidas y publicados en sus Recomendaciones en el Transporte de Mercancía Peligrosas, también conocido como el Libro Naranja.

Figura nº 2: Transporta "narcogasolina", incumpliendo las normas de seguridad y sufre un siniestro vial. (LAVOZDELSUR.ES, 2021).

3.2. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL TRANSPORTE DE "NARCOGASOLINA" POR CARRETERA

A continuación, se aportan unas Pautas a seguir por parte de las FCS durante la inspección en carretera y ante el hallazgo de "narcogasolina", transportada en vehículo a motor con respecto a la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en adelante (LOTT) y el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, en adelante (RGCON), señalando las infracciones que se pueden y se suelen cometer en este tipo de actividades, los preceptos, artículos y normativa a aplicar.

En una actuación, donde se observe un presunto transporte por carretera de gasolina "narcogasolina", realizado en condiciones inseguras o con flagrante quebrantamiento de las normas de seguridad, se debiera seguir por la fuerza actuante una serie de pasos/verificaciones que se exponen a continuación:

Primero: se debiera comprobar el número de bidones o jerricanes (recipientes) que transportan, generalmente suelen ser de 25 litros de capacidad, así mismo se comprobará el tipo de carburante que traslada, si lleva una etiqueta con el número ONU "UN1203" se trata de gasolina (puede ser que no haya ninguna etiqueta). Una vez comprobado, multiplicaremos el número de envases por el número de litros, para obtener un resultado genérico (Arcas Ruiz, 2020).

Segundo: Si la cantidad obtenida supera los 240 litros por unidad de transporte, o bien alguno de los recipientes contiene más de 60 litros, se podría proceder a solicitar por parte de los miembros de las FCS el apoyo de una patrulla de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en adelante (ATGC), con formación específica en el manejo del ADR. Si se puede contar con un diplomado en la Inspección del Transporte por carretera por la Escuela de Tráfico de la Guardia Civil, la actuación contará con el valor que aporta personal cualificado. Además, algunos de dichos componentes están habilitados como Consejeros de Seguridad en el Transporte Internacional por Carretera de Mercancías Peligrosas (Arcas Ruiz, 2020).

Tercero: En el caso anterior, lo principal es solicitar al conductor la carta de porte y/o el ticket de compra, con el fin de identificar el comercio o estación de servicio que ha vendido el carburante, ya que los mismos también tienen responsabilidad administrativa, que más tarde se indicará (Arcas Ruiz, 2020).

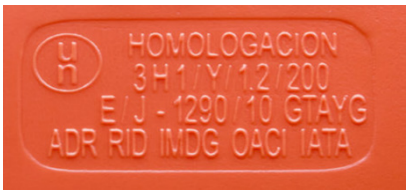
Cuarto: Si carece de carta de porte, se estaría cometiendo una infracción tipificada en el artículo 140.15.8[6], de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Arcas Ruiz, 2020).

Quinto: Cuando se transporten cantidades superiores a 333 litros de gasolina, se requerirá "certificado de formación para los conductores de vehículos que transporten mercancías peligrosas" (Carnet o Autorización ADR), si carece se estará cometiendo una infracción tipificada en el Reglamento General de Conductores, en adelante (RGCON), artículo 25.1.5a[7]. Se debiera indicar la clase y cantidad de materia que transporta (Arcas Ruiz, 2020).

Sexto: Se debe observar, si el vehículo lleva instalado los paneles naranjas delante y detrás, si no los lleva (en el caso de que se transporten cantidades superiores a 333 litros de gasolina) se incumpliría lo consignado en el artículo 140.15.5[8] de la LOTT (Arcas Ruiz, 2020).

Figura nº 3. Paneles de peligro.

Séptimo: Se comprobará si los bidones o jerricanes están homologados para el transporte de gasolina, ello se comprueba con un código que lleva el recipiente en su parte inferior y que empieza con las letras UN dentro de un círculo y seguido de unos números y letras, que difieren según el tipo de envase (ver 6.1.2. y 6.1.3.del ADR) (Arcas Ruiz, 2020).



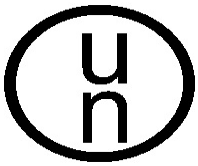


Figura nº 4: Código de homologación completo. Figura nº 5: Código de homologación.

6 15. La realización de transportes, carga o descarga de mercancías peligrosas cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: 15.8 No llevar a bordo del vehículo una carta de porte que cubra todas las mercancías transportadas, o llevarla sin consignar cuales sean estas.

7 "Conducir un vehículo que transporta materias peligrosas, careciendo de la autorización administrativa que le habilita para ello".

8 15. La realización de transportes, carga o descarga de mercancías peligrosas cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: 15.5 Utilizar vehículos, depósitos o contenedores que carezcan de paneles, placas o etiquetas de peligro o, en su caso, de cualquier otra señalización o marca exigible, así como llevarlos ilegibles.

Figura nº. 6: Embalaje Gran Recipiente para mercancías a Granel, (GRG).

Octavo: Si no estuvieran homologados los embalajes, se incumpliría con lo reflejado en el artículo 140.15.5[9] de la LOTT. También sería infractor el llenador o gasolinero/estación de servicio (Arcas Ruiz, 2020).

"A la hora de escoger una garrafa o jerrican para el transporte de combustible, el ADR ofrece varias alternativas en cuanto al material de dicho envase, ya que este puede ser de plástico (3H1, 3H2), aluminio (3B1, 3B2) o acero (3A1, 3A2). El apartado 4.1.4 del ADR, en su instrucción de embalaje para materias líquidas, también nos permite transportar el gasoil y gasolina en otro tipo de envase o embalaje" (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

"Siempre que en la instrucción de embalaje para materias líquidas (4.1.4) aparezcan los códigos (3H1, 3H2, 3B1) significa que el embalaje está homologado, es decir, ha superado una serie de pruebas (caída, presión, apilamiento, etc.) que lo convierten en un envase óptimo para el transporte de estas materias" (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

"En la propia garrafa aparecerá además el símbolo UN, junto con el resto de código de homologación" (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

Noveno: Estos bidones o jerricanes deben llevar unas etiquetas indicando que es un líquido inflamable, son rojas de forma cuadrada apoyadas sobre un vértice y llevan el dibujo de una llama de fuego en color negro o blanco, según el fondo (Arcas Ruiz, 2020).

Figura nº 7: Etiqueta: clase3 (líquidos-inflamables)

También, las cisternas, bidones y envases de más de 5 litros deben llevar adicionalmente una pegatina con el pictograma de "Peligroso para el Medio Ambiente", inscrita en un rombo de al menos 10 cm de lado, 25 cm en el caso de cisternas. Si carece de alguna de ellas se incumpliría lo estipulado en el artículo 141.5.12[10] de la LOTT (Arcas Ruiz, 2020).

9 Se infringe el mismo epígrafe que el estipulado para los paneles, placas o etiquetas de peligro.

10 Artículo 141. Se reputarán infracciones graves: 5. La realización de transportes, carga o descarga de mercancías peligrosas cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: 5.12 Etiquetar o marcar inadecuadamente los bultos.

Figura nº 8: Etiqueta: Pictograma de Peligro para el Medio Ambiente.

Décimo: El conductor, en el caso de que se transporte cantidades superiores a 333 litros de gasolina, debe llevar también unas instrucciones escritas de seguridad, las cuales, deberán corresponder con el modelo de cuatro páginas[11] que se regula en el marginal 5.4.3.4 del ADR, si carece de ellas se infringiría el artículo 141.5.1[12] de la LOTT (Arcas Ruiz, 2020).

Undécimo: Se solicitará también los extintores reglamentarios, debe llevar como mínimo uno de 2 kgs de capacidad y, en el caso de que se transporten cantidades superiores a 333 litros de gasolina, deberá portar extintores extra[13], según el tipo de vehículo, si carece de ello se contradice el artículo 141.5.3[14] de la LOTT (Arcas Ruiz, 2020).

Decimosegundo: El conductor deberá disponer de un equipo básico[15].

Si careciesen de alguno de estos elementos, se incumple el artículo 141.5.2[16] de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Tras lo explicado en los doce puntos a modo de resumen, la actuación administrativa abarcaría al menos las siguientes verificaciones con sus correspondientes infracciones observadas todas a la LOTT y RCON siendo la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo regulado en el Art. 131.1 a), b) y c) de la LOTT, de la persona física o jurídica titular de la autorización de transportes[17] (Arcas Ruiz, 2020).

Si se tratase de un transporte que no precisa título habilitante (autorización de transportes), la responsabilidad por dichas infracciones correspondería a la persona física o jurídica propietaria o arrendataria del vehículo o titular de la actividad.

Se deberá tomar como "titular del transporte o actividad clandestina" de que se trate, a la persona física o jurídica que materialmente la lleve a cabo en nombre propio, la organice o asuma la correspondiente responsabilidad empresarial. Así como a todo

11 https://consejerodeseguridad.net/wp-content/uploads/2019/04/Instrucciones_ADR_2019.pdf . Enlace donde se pueden obtener las instrucciones escritas del actual ADR del 2019.

12 5.1 No llevar a bordo las instrucciones escritas que resulten exigibles.

13 https://extinhouse.es/conoces-cuales-son-los-extintores-que-deben-llevar-los-vehiculos-de-transporte-de-personas-o-mercancias/ Enlace donde se especifica los extintores y sus características conforme al tipo de transporte y mercancía transportada conforme al ADR del 2019.

14 5.3 Carecer de los extintores que resulten obligatorios en función del vehículo o la carga transportada, o disponer de unos cuya correcta utilización no esté garantizada.

15 (chaleco reflectante, triángulo de emergencia, guantes, gafas protectoras, un calzo por vehículo, aparato de iluminación "linterna", líquido para el lavado de ojos)

16 5.2 Incumplir lo dispuesto en las normas de aplicación o en las correspondientes instrucciones escritas acerca del equipamiento del vehículo o de los miembros de la tripulación.

17 Títulos habilitantes para el ejercicio de las distintas actividades afectadas por la legislación de transportes por carretera. Un símil podría ser un permiso de circulación de un vehículo tipo turismo. Sin él no podría circular.

aquel que no siendo personal asalariado o dependiente colabore en la realización de dicho transporte o actividad.

Por otra parte, en caso de carencia del certificado de formación del conductor la responsabilidad recaería en el propio conductor, por infracción al Reglamento General de Conductores.

RESPONSABILIDADES DEL CARGADOR

Hay que tener presente que aunque la mercancía peligrosa transportada “narcogasolina” no llegase a los 333 litros, se debe considerar la capacidad de los bidones, los cuales no deben superar los 60 litros de capacidad, así como que sean homologados y lleven adheridos las etiquetas de peligro obligatorias (Arcas Ruiz, 2020).

Las estaciones de servicio, así como los llamados llenadores, también tienen responsabilidades en el transporte de mercancías peligrosas “gasolina”, siendo responsables administrativamente, al igual que los transportistas, por los siguientes conceptos, siempre y cuando la cantidad que suministren exceda del límite de los 333 litros (Arcas Ruiz, 2020):

- No llevar los paneles naranjas.
- Circular sin la carta de porte.
- Transportar la materia en envases no homologados.
- No llevar los envases las etiquetas obligatorias adheridas.

Las FCS deben dar cuenta a la autoridad competente en materia de transporte de mercancías por carretera, indicando quien es el suministrador del combustible o cargador.

Figura nº 9: Imagen de furgoneta interceptada por la Guardia Civil llena de garrafas de gasolina para la logística a narcolanchas. (Gómez Fuster, 2021)

3.3. LA GASOLINA COMO HIDROCARBURO SUJETO A II.EE.

No debemos obviar que la gasolina "narcogasolina" también es un hidrocarburo que está sujeto a impuestos especiales; "el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo de hidrocarburos, gravando, en fase única, la fabricación e importación de este producto. Se trata de un impuesto especial de fabricación, su regulación, a nivel interno, la encontramos en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales y en el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Impuestos Especiales (BOE, s.f.).

Lo citado constituye un impuesto exigible en todo el territorio español, excepto en Canarias, Ceuta y Melilla" (Wolters Kluwer, 2020).

3.4. ACTUACIÓN CON LA "NARCOGASOLINA", DESDE LA ÓPTICA DE LOS II.EE.

Tras lo expuesto, no debemos obviar que la gasolina "narcogasolina" también es un hidrocarburo que está sujeto a impuestos especiales, conforme al artículo 19.2.c de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales:

Su tenencia irregular podría suponer una infracción descrita como "la tenencia de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación con fines comerciales sin acreditar el pago del impuesto devengado, la aplicación del régimen suspensivo o de un supuesto de exención", y que se sancionará con "multa pecuniaria proporcional del 100 por ciento de las cuotas que corresponderían a las cantidades de los productos, calculadas aplicando el tipo vigente en la fecha de descubrimiento de la infracción, con un mínimo de 1.200 euros". (BOE, s.f.).

En relación al artículo 15 de la citada ley de II.EE., "*los productos objeto del Impuesto sobre Hidrocarburos, se considerarán que se tienen con fines comerciales siempre que el transporte de dichos productos se efectúe mediante formas atípicas realizadas por particulares o por cuenta de estos. Se considerarán formas de transporte atípicas, el transporte de carburantes que no se realice dentro del depósito de los vehículos ni en bidones de reserva adecuados, así como el transporte de combustibles líquidos que no se realice en camiones cisterna utilizados por cuenta de operadores profesionales*".

En el caso de la "gasolina-narcogasolina", está claro que ni se realiza el transporte por cuenta de operadores profesionales, ni en los depósitos de los vehículos, ni en bidones de reserva adecuados. Por lo que ha de considerarse la tenencia y/o el transporte como atípica.

En el artículo 19 del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Impuestos Especiales, se regula el régimen general de la circulación de los productos objeto de II.EE., y determina que la circulación de gasolina lo hará al amparo de documentos de circulación, como cualquier otro producto, y que tales documentos deberán ser presentados a requerimiento de los agentes de la Administración.

También, en el tercer punto del artículo 19, se precisa que "las adquisiciones de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación que los particulares efectúen para su propio consumo y transporten ellos mismos no precisarán

documento que ampare su circulación, siempre que no se destinen a fines comerciales" (BOE, s.f.).

Ello, no será de aplicación cuando "para el caso de la gasolina" se exceda de 200 litros o circule mediante formas de transporte atípicas, tal y como se define en el apartado 10 del artículo 15 de la citada ley[18].

En líneas generales, siempre que supere la unidad de transporte los 200 litros de hidrocarburo y/o circule en forma atípica. Esto es, en envases no homologados y/o adecuados, el poseedor de la gasolina "narcogasolina" debe acreditar el documento de acompañamiento que muestre haber satisfecho los II.EE., que en este caso será la factura de la estación de servicio donde ha repostado.

El contenido expuesto se encuentra recogido en las normas citadas en el título y consensuado con la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de la provincia de Cádiz (Fernández Baizán O. , 2020).

En resumen, todo transporte de "gasolina-narcogasolina" efectuado en envases no homologados, y/o cantidad citada por unidad de transporte, deberá presentar la factura del producto. En caso contrario, los funcionarios debieran extender un acta que se enviará junto con tres muestras de un litro[19], extraídas y depositadas en envases precintados y autentificados, los cuales se remitirán al jefe/a de la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de la provincia.

Se debe mostrar la factura del producto como mínimo, pues la estación de servicio para "distribución al por menor de carburantes y combustibles" está obligada a expedir un documento de circulación, pero como bien indica el artículo 24 del Reglamento de Impuestos Especiales, dicho documento de circulación será el albarán expedido por el suministrador/cargador del combustible que en este caso conforme el apartado dos del artículo 24 podrá ser una factura "valida", con los requisitos contemplados en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento y se regulan las obligaciones de facturación.

En el caso de que la factura no supere los 400 euros, podrá ser simplificada y su contenido[20] menos exigente.

En el artículo 34 del reglamento "circulación por carretera", se nos indica que:

"En los supuestos de circulación no amparada por el documento de circulación, se procederá a la inmovilización de los productos y, cuando se trate de carga completa, también del vehículo. Los productos y en su caso el vehículo quedarán depositados, por cuenta y riesgo del remitente o

18 Resolución Vinculante de Dirección General de Tributos, V0117-14 de 21 de Enero de 2014.

19 Porque las muestras para II.EE. deben ser de un litro. Orden del Ministerio de Hacienda 2320/2003, de 31 de julio de 2003, de Análisis y Emisión de Dictámenes por los laboratorios de Aduanas e Impuestos Especiales. Circular 944, de 4 de junio de 1986, sobre Análisis y Dictámenes por los Laboratorios de Aduanas e Impuestos Especiales, de la Dirección General de Aduanas Impuestos Especiales.

20 Contenido de una factura simplificada e información sobre el impuesto especial sobre hidrocarburos. Datos Factura simplificada: Número y, en su caso, serie. Fecha de expedición. Fecha de operación si es distinta de la de expedición. NIF y nombre y apellidos, razón o denominación social del expedidor. Identificación de los bienes entregados o servicios prestados. Tipo impositivo y, opcionalmente, también la expresión "IVA incluido" Contraprestación total. En las facturas rectificativas, la referencia a la factura rectificada.

transportista, a disposición de la oficina gestora que corresponda, a la que se remitirá la correspondiente diligencia formalizada. La inmovilización cesará cuando se preste garantía que cubra el importe de la deuda tributaria que pudiera derivarse del correspondiente expediente…[21]" (BOE, s.f.).

3.5. LA GASOLINA COMO EFECTO SUJETO A NORMATIVA DE CONTRABANDO

Serán géneros o efectos estancados conforme a la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando: los artículos, productos o sustancias cuya producción, adquisición, distribución o cualquiera otra actividad concerniente a los mismos sea atribuida por ley al Estado con carácter de monopolio (BOE, s.f.).

El estanco consiste en el embargo o prohibición del curso y venta libre de algunas cosas o sustancias, que se hace para reservar exclusivamente las ventas de mercancías o géneros, fijando los precios a que se hayan de vender.

Este concepto ha de relacionarse con el de monopolio, entendido como concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa, para que esta aproveche con carácter exclusivo alguna industria o comercio. Se trata, en suma, de una excepción a favor del Estado al régimen de libre comercio de la actividad industrial y comercial. Habrá que entender comprendidos en este concepto, los hidrocarburos, el alcohol y, en definitiva, todos aquellos productos en los que para su dispensación se exija el pago de un impuesto especial basado en ese monopolio que ejerce el Estado (López Rodríguez, 2021).

Figura nº 10: Cargan petacas de gasolina para narcolanchas en una playa del Campo de Gibraltar llena de bañistas. (Fernández, ABCandalucía Cádiz, 2021).

21 "A estos efectos la oficina gestora, en un plazo de cuarenta y ocho horas sin contar días festivos, a partir de la recepción de la referida diligencia, determinará el importe de la deuda tributaria que podría derivarse del expediente y lo comunicará al remitente o al transportista para que estos puedan prestar la aludida garantía. Los servicios dependientes del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria serán competentes para realizar en el respectivo ámbito territorial los servicios y actuaciones encaminadas al control y a la adopción de las medidas recogidas en esta disposición. La realización de dichas actuaciones podrá también ser llevada a cabo por agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" (BOE, s.f.).

En cualquier caso, los hidrocarburos no serán considerados géneros estancados por generalidad de los intervinientes en el ámbito de los II.EE., y el contrabando salvo que se desconozca su origen, y tras la incautación se manden muestras y se pueda conocer a través de ellas si es "nacional" o procede de otro país por lo que sí sería objeto de contrabando. Con el resultado de las muestras se puede saber si contiene trazas de ser "nacional" por lo que si no las tiene es de otro país por lo que sí existe contrabando (Marco Bastante, 2022).

Del mismo modo, considerando el Real Decreto-ley 16/2018, de 26 de octubre, por el que se adoptan determinadas medidas de lucha contra el tráfico ilícito de personas y mercancías en relación con las embarcaciones utilizadas, conforme a su artículo único. "Consideración como género prohibido de determinadas embarcaciones", todas las actas de embarcaciones conteniendo gasolina son susceptibles de ser sancionadas por contrabando (Fernández Baizán O. , 2022).

En conclusión, los hidrocarburos aún no considerados géneros estancados, en circunstancias, son objeto de infracciones penales y/o administrativas de contrabando. Máxime, cuando son objetos conexos al contrabando.

Cuando se incauta la "narcogasolina" en línea de costa e incluso cuando ya están transportando la "narcogasolina" en embarcaciones, se podría aplicar la Ley de Impuestos Especiales citada, o la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, por el siguiente concepto: "b) Realicen operaciones de importación, exportación, comercio, tenencia, circulación de: Géneros estancados o prohibidos, incluyendo su producción o rehabilitación, sin cumplir los requisitos establecidos en las leyes". Ello dependerá de la circunstancia. Si se viene cargando en una embarcación la situación se encontraría más próxima a estar tipificada como contrabando.

3.6. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA "NARCOGASOLINA" DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA DE CONTRABANDO

Cuando se halle "narcogasolina" a un usuario u organización, y estos no puedan acreditar el origen del combustible, ni cumplir los requisitos establecidos en las leyes, podríamos estar ante una infracción penal o administrativa de contrabando.

La aplicación de la normativa de contrabando es válida para denunciar, por parte de las FCS, la tenencia de "narcogasolina" en línea de costa "justo cuando la trasladan para cargarla en embarcaciones menores, que se dedican a proveer a las narcolanchas", o para descubrimientos en almacenes, locales, domicilios, etc.

El artículo 2, sobre Tipificación del delito, de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, en su punto segundo se indica que cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea igual o superior a 50.000 euros, los que realicen alguno de los siguientes hechos: operaciones de importación, exportación, comercio, tenencia, circulación de: Géneros estancados o prohibidos, incluyendo su producción o rehabilitación, sin cumplir los requisitos establecidos en las leyes" (BOE, s.f.).

No obstante, no considerándose la gasolina género estancado, dicha cantidad ascendería a los 150.000 euros para alcanzar el delito de contrabando.

Además, se recoge en el artículo 11, sobre tipificación de las infracciones, en su punto primero que "incurrirán en infracción administrativa de contrabando las personas físicas o jurídicas y las entidades mencionadas en el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que lleven a cabo las acciones u omisiones previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la presente Ley, de forma dolosa o con cualquier grado de negligencia, cualquiera que sea el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos, cuando dichas conductas no constituyan delito" (BOE, s.f.).

Es decir, si se lleva a cabo el hallazgo de "narcogasolina", esto es gasolina destinada ser usada en las "narcolanchas" y no se puede acreditar la procedencia lícita de esta, ni factura, ni que se cumpla con los requisitos establecidos para su tenencia, se podría estar cometiendo un delito de contrabando si el valor de la misma supera los 50.000 euros o, en su defecto, una infracción administrativa de contrabando, si no se alcanza dicha cantidad.

Figura nº 11: Carga de petacas "garrafas con narcogasolina", a una embarcación recreativa. (Gómez Fuster, 2021).

3.7. LA GASOLINA COMO SUSTANCIA QUE CAUSA PELIGRO PARA LA SALUD HUMANA EN EL MEDIO MARINO

Ya se ha tratado en el trabajo que el destino final de la "narcogasolina" es ser usada en las "narcolanchas", necesaria para la alimentación de sus motores e introducir hachís a través del medio marino.

Desde dicha perspectiva, en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la

Marina Mercante, tiene cabida la tipificación de dicha actividad ilícita.

Imágenes de la persecución de la Guardia Civil a una embarcación con combustible para narcolanchas - ABC

La Guardia Civil acorrala a una narcolancha en una igualada persecución en el Estrecho de Gibraltar

- Los cuatro tripulantes de la embarcación, que transportaban combustible, se ven obligados a parar al darles alcance una embarcación y el helicóptero del Instituto Armado

Figura nº 12: La Guardia Civil incauta narcogasolina destinada a proveer a las narcolanchas. (Fernández, ABCandalucía Cádiz., 2021).

3.8. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA "NARCOGASOLINA" INCAUTADA EN EMBARCACIONES

Muchas de las aprehensiones de "narcogasolina" tienen lugar en el medio marino, a través principalmente del Departamento de Vigilancia Aduanera y del Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

La autoridad competente, en dicho caso, es la Capitanía Marítima respectiva.

La tipificación de dicha actividad viene recogida en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, donde en su artículo 308, sobre infracciones muy graves, en su punto cuarto indica "infracciones relativas a la prevención de la contaminación del medio marino, producida desde buques o plataformas fijas u otras instalaciones que se encuentren en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, en su epígrafe (d), se indica que:

d) La introducción deliberada, de modo directo o indirecto en el medio marino de sustancias, materiales o formas de energía que puedan constituir un peligro para la salud humana, perjudicar los recursos turísticos, paisajísticos o biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legales

de los mares, en la medida en que dicha introducción fuera contraria a la legislación vigente o no contase con la debida autorización" (BOE, s.f.).

Atendiendo a las noticias que se han empleado en el artículo, a la propia experiencia del dicente y aplicando la lógica por la cercanía geográfica de la comarca gaditana del Campo de Gibraltar al mayor productor de hachís mundial, donde mayor cantidad de hachís y "narcogasolina" se viene incautando en la mar, es competencia de la Capitanía Marítima de Algeciras.

Tanto es así, que la misma produjo la Resolución de la Capitanía Marítima de Algeciras de 24 de mayo de 2018, por la que se aprueban las "normas de navegación, seguridad marítima, baño, buceo y prevención de la contaminación en las aguas marítimas de la provincia marítima de Algeciras", donde en su punto 2.20 se tipifica como infracción el transporte de "narcogasolina", en embarcaciones con el siguiente concepto "Las embarcaciones a motor llevarán su combustible solamente en el tanque o tanques instalados al efecto, prohibiéndose por razones de seguridad y prevención de la contaminación, el transporte del combustible en cualquier tipo de petacas y/o contenedores auxiliares" (Berzosa Navazo, 2021).

3.9. LA GASOLINA COMO UN "LÍQUIDO INFLAMABLE", SUSCEPTIBLE DE SER ACUMULADO/ALMACENADO

La gasolina es una mercancía peligrosa, cuando se almacena se debe cumplir lo establecido en la ITC[22] MIE-APQ 1: sobre «Almacenamiento de líquidos inflamables y combustibles». La citada norma tiene por finalidad establecer las prescripciones técnicas a las que han de ajustarse el almacenamiento, carga, descarga y trasiego de los líquidos inflamables y combustibles.

El marco legal de la citada ITC lo encontramos en el Real Decreto 656/2017, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias MIE APQ 0 a 10.

En este orden de cosas, cuando se almacenan miles de litros de gasolina en una dependencia clandestina, si dicho combustible no se puede vincular como medio para la realización de cualquier ilícito penal, se debiera actuar empleando normativa administrativa.

Existen multitud de casos a exponer, como el siguiente:

"Agentes de la Policía Nacional han intervenido más de 10.000 litros de combustible destinados al aprovisionamiento de las 'narcolanchas', utilizadas para el transporte de hachís, además de decomisar 40.000 cajetillas de tabaco. Las actuaciones van aparejadas a la detención de un total de 17 personas relacionadas con dichas actuaciones" (Europapress, 2020).

"La Policía ha recordado que estas actividades de aprovisionamiento supusieron el año pasado la detención de 65 personas en el marco de la Operación 'Gasol' que continúa activa, siendo hasta el momento intervenidos a lo largo del año en diferentes

22 ITC: Instrucciones Técnicas Complementarias.

actuaciones más de 40.000 litros de combustible, lo que supone un montante superior a las 1.600 garrafas de gasolina". El combustible incautado se encontraba en el interior de viviendas y garajes donde residían otros vecinos, con el considerable peligro y riesgo que genera una posible deflagración de estas cantidades elevadas de combustible (Europapress, 2020).

Combustible para narcolanchas intervenido por la Policía - POLICÍA NACIONAL
CÁDIZ, 12 Nov. (EUROPA PRESS) -

Figura nº 13. Narcogasolina incautada en la Operación Gasol por PN. (Europapress, 2020).

3.10. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA "NARCOGASOLINA" INCAUTADA EN ALMACENES IRREGULARES

Tanto en interiores de viviendas como en almacenes, por parte de la Policía Nacional, como por parte de la Guardia Civil, se vienen incautando grandes cantidades de gasolina "narcogasolina", la cual está destinada a proveer a las narcolanchas que operan entre el norte del continente africano y el sur de las costas españolas, al objeto de introducir hachís principalmente.

Intervenidos 4.400 litros de gasolina en el interior de un garaje en un bloque de viviendas en La Línea (Cádiz)

Gasolina intervenida en un garaje de La Línea para narcolanchas - POLICÍA NACIONAL
LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN (CÁDIZ), 19 Abr. (EUROPA PRESS) -

Figura nº 14: Incautan "narcogasolina" en un bloque de viviendas. (Europapress Cádiz, 2021).

Si la gasolina se halla en condiciones irregulares y peligrosas, incumpliendo la normativa que regula dicho almacenamiento, a saber, la ITC MIE-APQ 1: sobre «Almacenamiento de líquidos inflamables y combustibles», conforme al Real Decreto 656/2017, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias MIE APQ 0 a 10 y

el Real Decreto 1427/1997, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 03 «Instalaciones petrolíferas para uso propio», la "narcogasolina" debiera decomisarse administrativamente y denunciarse a la autoridad competente (BOE, s.f.). A pie de página la normativa autonómica andaluza[23], siendo adecuado verificar según comunidad autónoma.

En este caso, se podría aplicar normativa sobre la ley de contrabando, II.EE. y, concretamente por el almacenamiento, cabría operar conforme el artículo 9 del citado RD, donde se dicta que "el incumplimiento de lo establecido en este real decreto será sancionado de acuerdo con lo establecido en el Título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria" (Marcial de Torre Mandri, 2021).

3.11. LA GASOLINA COMO UN HIDROCARBURO DE VENTA AL POR MENOR EN GASOLINERAS

La "narcogasolina" no deja de ser un hidrocarburo adquirido en una instalación establecida para su distribución al por menor. Todo ello conforme al artículo 43 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

3.12. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA "NARCOGASOLINA" VENDIDA/ADQUIRIDA EN GASOLINERAS

Como ya se ha adelantado en apartados anteriores, la "narcogasolina" es una pieza fundamental para la introducción de hachís desde el norte de África en las costas del sur de España. Por ello, distintas unidades de Policía Local, Policía Nacional y Guardia Civil llevan a cabo múltiples incautaciones de gasolina destinada a proveer a las "narcolanchas".

Normalmente, dicho combustible representa una amenaza para la seguridad pública, bien como medio para cometer un delito, bien la simple tenencia en condiciones peligrosas, generándose un peligro para el medioambiente, la vida humana, etc.

La obtención de dicho combustible por parte de las organizaciones se realiza en estaciones de servicio, conforme a la experiencia adquirida por parte de las FCS.

Llegado el caso de no poder imputar una infracción penal al proveedor, como cooperador necesario en un delito contra la salud pública por tráfico de drogas, se debiera proceder administrativamente.

Por ello, además de las infracciones de las cuales serían responsables las estaciones de servicio, ya anunciadas en aplicación del ADR, en responsabilidades del cargador, también tiene cabida la aplicación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

23 DECRETO 30/1998, de 17 de febrero, por el que se regulan las revisiones, pruebas e inspecciones periódicas de los establecimientos e instalaciones en los que se realicen actividades relacionadas con el almacenamiento, distribución al por mayor, al por menor, de venta directa al público y de usos propios, de productos petrolíferos líquidos (combustibles y carburantes).

Las estaciones de servicio no venden el combustible envasado para la venta al por menor, y esta es una de las condiciones que el ADR obliga a cumplir" (JUBEN, 2020). Por lo tanto, para dicha venta en envases por parte de las estaciones debiera realizarse en jerricanes homologados. Se expone un ejemplo aclaratorio, haciendo un símil con la lejía. Cuando como usuarios particulares y para uso doméstico, "vamos al supermercado y compramos "lejía (hipoclorito sódico en solución) materia peligrosa según el ADR con nº ONU 1791, materia corrosiva (clase 8), podemos comprar dicho producto y transportarlo, ya que en este caso la exención 1.1.3.1 a) del ADR se cumple en su totalidad, puesto que la lejía se encuentra envasada (botella de plástico) y acondicionada para su venta al por menor" (JUBEN, 2020)-(ADR-2019).

Esta exención 1.1.3.1. a) es igualmente aplicable al transporte de combustible. Lo cual quiere decir que el usuario no está infringiendo ninguna norma administrativa por transportar dicho combustible en un envase no homologado. Pero sí, puede infringir la estación de servicio si lo proporciona en condiciones irregulares. "En una estación de servicio el combustible se encuentra en un depósito, por lo tanto, no está acondicionado para la venta al por menor" (ADR, 2019). "Las estaciones de servicio venden al por menor (consumidor final), pero el producto no está acondicionado para dicha venta, ya que las estaciones de servicio no venden el producto envasado" (ADR, 2019).

En ese sentido, el "Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 «Instalaciones para suministro a vehículos» y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas en su disposición adicional tercera: condiciones generales para la distribución al por menor de carburantes y combustibles a vehículos en instalaciones de venta al público dice": "Se entiende como venta al público de carburantes y combustibles en instalaciones de suministro a vehículos, la actividad consistente en la entrega de carburantes y combustibles petrolíferos a granel (no envasado), efectuada por precio a favor de los consumidores en la propia instalación" (BOE, 2017).

Las estaciones de servicio no venden el combustible acondicionado para su venta al por menor (es decir, lo venden a granel y no envasado). El "RD 97/2014 del 14 de febrero, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, solucionó este problema mediante el artículo 7 del ANEJO 1" (BOE, 2017):

"Los transportes de recipientes conteniendo combustibles de automoción, independientemente de que los combustibles se encuentren acondicionados para la venta al por menor, realizado por particulares en vehículos de uso particular, se consideran incluidos en la exención general que, para los transportes de mercancías peligrosas efectuados por particulares, figura en el ADR. No obstante, lo citado anteriormente les serán de aplicación el resto de las condiciones que se citan en dicha exención general en cuanto al uso a que van destinadas las mercancías, limitaciones a las cantidades transportadas y tipo de envase/embalaje" (BOE, 2017).

Ahora sí, "aunque dicho transporte como particulares se pueda efectuar en recipientes no homologados, se deben tomar medidas para impedir cualquier fuga de contenido en condiciones normales de transporte tal y como indica el 1.1.3.1 a) del ADR" (ADR, 2019).

En resumen, “el transporte de combustible por particulares está exento de cumplir el ADR, siempre y cuando sea utilizado para su uso personal o doméstico a actividades de ocio o deportivas a condición de que se tomen medidas para impedir cualquier fuga de contenido en condiciones normales de transporte” (ADR, 2019).

“La cantidad total no sobrepasará los 60 litros por recipiente ni 240 litros por unidad de transporte, y los envases utilizados no tienen por qué estar homologados” (ADR, 2019). Esto último también lo recoge el “Real Decreto 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 «Instalaciones para suministro a vehículos» en su disposición adicional tercera” (BOE, 2017). Se permite el suministro al por menor de gasolina y gasóleo a envases o embalajes, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: “El suministro será como máximo de 60 litros para gasolina y 240 litros para gasóleo, cumpliendo las normas y recomendaciones recogidas en el Acuerdo Europeo relativo al transporte de mercancías peligrosas por carretera (ADR)” (ADR, 2019).

Lo que, en la práctica, significa que la estación de servicio si suministra a un particular combustible “gasolina” en un envase no homologado estaría incumpliendo el “Real Decreto 706/2017, de 7 julio”, cuando dicha gasolina suministrada supere dicha cantidad, aunque el consumo sea para “uso personal o doméstico o destinado a actividades de ocio o deportivas a condición de que se tomen medidas para impedir cualquier fuga de contenido en condiciones normales de transporte” (BOE, 2017).

Y, por lo tanto, debiéramos denunciar por tal infracción a la estación de servicio.

En este caso, habrá que entender que en materia de responsabilidades, infracciones y sanciones relativas a la venta al público de carburantes y combustibles petrolíferos se estará a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Figura nº 15: Gibraltar endurece su normativa frente a la “narcogasolina”. Fuentes policiales españolas lamentan los escasos instrumentos con los cuentan para combatir esta actividad, ya que a las autoridades les resulta imposible imputar delito alguno a sus responsables con el Código Penal en la mano. (EuropaSur Campo de Gibraltar, 2021).

Un vídeo muestra las narcolanchas cargadas con barriles de gasolina que funcionan como lugar de repostaje para los narcotraficantes.

3.13. LA GASOLINA COMO RESIDUO PELIGROSO

La "gasolina-narcogasolina", una vez depositada y puesta a disposición de la autoridad competente "judicial si la intervención está sustentada en una presunta infracción penal, o gubernativa si la intervención viene derivada de una supuesta infracción administrativa", debe ser considerada un "residuo[24] peligroso[25] inflamable[26]"; pues tiene características que pueden provocar un daño especial a personas y/o el medio ambiente. A saber: es un residuo tipo "combustible líquido número de Código LER 130702", conforme a la Lista Europea de Residuos.

Significándose que, respecto a dicha lista, la gasolina es un residuo de los catalogados como peligroso[27].

La determinación de los residuos que han de considerarse como residuos peligrosos y no peligrosos se hará de conformidad con la lista establecida en la Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000 (EUR-Lex pasarela online al Derecho de la UE., 2000).

Por tanto, a la hora de gestionar la destrucción de este combustible y de que se decrete dicha destrucción, bien por parte de la autoridad judicial y/o administrativa, habrá que considerar la "Decisión 2014/955/UE de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014, por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista europea de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a efectos del EEE[28], por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos" (Universidad de Vigo., 2012). Así como las siguientes normativas nacionales: ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

3.14. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA "NARCOGASOLINA" COMO RESIDUO PELIGROSO

Si se considera que la gasolina "narcogasolina incautada" es una mercancía peligrosa, y que un transporte de "gasolina-narcogasolina" por carretera, con incumplimiento total del ADR, o de conformidad con otro tipo de normativa por no cumplir los requerimientos

24 Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Artículo 3. Definiciones. A los efectos de esta Ley se entenderá por: a) «Residuo»: cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar.

25 "Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. «Residuo peligroso»: residuo que presenta una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo III, y aquel que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como los recipientes y envases que los hayan contenido" (Universidad de Vigo., 2012).

26 "H 3-B «Inflamable»: Se aplica a las sustancias y los preparados líquidos que tienen un punto de inflamación superior o igual a 21 ºC e inferior o igual a 55 ºC" (Universidad de Vigo., 2012).

27 Residuo Peligroso: "tendrán tal condición los que hayan sido calificados como peligrosos por la normativa comunitaria. En este sentido, la Decisión 2000/532/CE identifica a los residuos que tienen tal calificación en la Lista Europea de Residuos y establece los mecanismos pertinentes que resultan de aplicación para proceder a tal identificación" (EUR-Lex pasarela online al Derecho de la UE., 2000).

28 Espacio Económico Europeo.

legales como pueda ser: la ley de contrabando, de Impuestos Especiales, etc. Ello, en línea de costa u otras circunstancias; ley de Puertos y Marina Mercante a bordo de una embarcación navegando, etc., presenta un peligro y amenaza inminente, la Administración debería proceder a su depósito y destrucción, al objeto de evitar que dicha situación de peligro siga produciéndose y prolongándose en el tiempo.

En ese momento, quien ha generado el riesgo debe asegurarse de que no se produzcan incidencias con la "gasolina-narcogasolina", concretamente debe gestionar su destrucción, "la gasolina destinada a la destrucción pasaría a constituirse en un residuo".

Esto, por no poderse certificar su procedencia, desconocer si su origen es "lícito o ilícito", ser imposible verificar su trazabilidad, su octanaje, conocer si está adulterada, "quizás para maximizar el rendimiento de los motores[29] de las "narcolanchas", etc., por lo tanto, su comercialización en el mercado no debiera ser posible, lo que convierte la gasolina en un residuo. En este caso, es el productor o el poseedor del residuo el responsable de su puesta a disposición de un gestor autorizado.

En dicho supuesto, la falta de entrega de los residuos a gestor autorizado por parte del titular y/o poseedor sería considerada una infracción grave por el artículo 147.1.a[30]) de la ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Y la entrega del residuo a persona no autorizada sería infracción grave por el artículo 147.1.k[31], misma ley (se contempla la normativa autonómica andaluza como ejemplo, se reflejará la nacional posteriormente. En cada comunidad, se dispondrá de una situación similar).

La falta de etiquetado o el etiquetado incorrecto también es infracción grave conforme al artículo 147.1.i[32]), y los defectos o faltas de documentación son infracciones graves por el artículo 147.1.e[33]).

29 Algo aún no constatado, habiéndose remitido tres muestras de gasolina en una de las intervenciones de Policía Judicial, y al amparo de una denuncia a la ley de Impuestos Especiales confeccionada por el presente autor, estándose por lo pronto a la espera de los resultados del análisis. Que en cualquier caso solo podrá certificar el combustible contenido en las tres muestras de una de las varias aprehensiones de combustible que se vienen realizando.

30 "Artículo 147. Tipificación y sanción de infracciones graves. 1. Son infracciones graves: a) El ejercicio de una actividad descrita en el capítulo V del título IV de esta ley y demás normativa aplicable, sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida e incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones, así como la actuación de forma contraria a lo establecido en esta ley, cuando la actividad no esté sujeta a autorización específica, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas" (BOJA).

31 k) La entrega, venta o cesión de residuos no peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en la "Ley 10/1998, de 21 de abril (ahora Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados)", (BOJA), así como la aceptación de los mismos en condiciones distintas de las que aparezcan en las correspondientes autorizaciones o en las normas establecidas en dicha ley.

32 i) La falta de etiquetado o el etiquetado incorrecto o parcial de los envases que contengan residuos peligrosos.

33 e) El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación o la ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en la autorización, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación.

Finalmente, la obstrucción a la actividad inspectora (ante la negativa a proporcionar datos, documentos o acceso al propio residuo) es infracción grave por el artículo 147.1.h[34]. Los mismos conceptos se podrán ver tipificados en la normativa nacional, a saber, la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Donde se recogen los mismos hechos en el artículo 46[35].3[36].d[37], 46.3. i[38] y 46.3. j[39]. Se señala que también se incumplirían los preceptos del 46.3.a[40], 46.3.c[41] y 46.3.k[42] (Caballero Valverde, 2021).

Además, no se debe desdeñar en caso de incidente medioambiental la obligación de reparación de los daños causados a los recursos naturales en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE, s.f.).

Tampoco olvidar que los contenedores, "las garrafas" donde se traslada la "narcogasolina", también deben ser tratados como un residuo peligroso conforme a la ley ya citada y el RD 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986 básica de residuos tóxicos y peligrosos, y el RD 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

Por lo tanto, el poseedor de la gasolina debe tomar las medidas inmediatas "*depósito en condiciones seguras y normativamente aceptables*" o destrucción en un lugar habilitado para la mercancía. En caso de no realizarlo, se podría concluir que la gasolina, cuyo número ONU es el 1203, puede pasar a considerarse un residuo peligroso Código LER 130702. En ese instante, en un centro con Autorización Ambiental Integrada[43] habilitado para dicha mercancía, debiera ser tratado el combustible.

34 h) La obstrucción a la actividad inspectora o de control de los órganos competentes de las Administraciones de la Comunidad Autónoma.

35 Artículo 46. Infracciones.1. Las acciones u omisiones que contravengan esta Ley tendrán el carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas como desarrollo de la misma. Estas infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves.

36 3. A los efectos de esta Ley se considerarán infracciones graves.

37 d) El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, la ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en la autorización, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación.

38 i) La obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control de las Administraciones públicas, así como el incumplimiento de las obligaciones de colaboración previstas en el artículo 44.2.

39 j) La falta de etiquetado, el etiquetado incorrecto o parcial de los envases que contengan residuos peligrosos.

40 El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la información incorporada en la comunicación, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos.

41 El abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos.

42 La entrega, venta o cesión de residuos peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en esta Ley, así como la aceptación de los mismos en condiciones distintas de las que aparezcan en las correspondientes autorizaciones y comunicaciones, o en las normas establecidas en esta Ley.

43 Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

También puede ocurrir que la Autorización de la planta tenga expresamente autorizada la gestión de decomisos llevados a cabo por las FCS, por lo que podrían tratar la gasolina decomisada, aunque no la tengan en su listado de residuos autorizados a tratar. Ello, siempre que el funcionamiento de la planta lo permita en función de la naturaleza del material, previo requerimiento de la autoridad competente (Caballero Valcarce, 2020).

La Administración en estos casos debe poner los medios para que dicho residuo "gasolina-narcogasolina" sea conducido del modo más seguro hasta un gestor autorizado y sea tratado, conforme al procedimiento reglamentariamente establecido relativo a los residuos peligrosos.

En ese momento, el poseedor titular de la citada "gasolina-narcogasolina" debiera, como responsable de ella "al ser quien la transporta por cuenta propia o ajena" y hacerlo en condiciones que resultan un peligro no admisible, hacer frente a la necesidad de que la citada "gasolina-narcogasolina" tenga asegurado un tratamiento[44] para impedir que la misma implique un peligro flagrante.

En caso de no disponer el poseedor del combustible de la capacidad o la voluntad de asegurar el tratamiento adecuado de la "gasolina-narcogasolina" transportada en las condiciones descritas. Se debiera considerar la "gasolina-narcogasolina" un residuo peligroso inflamable, y actuar conforme establece la "Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados donde en su artículo 17 sobre obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas a la gestión de sus residuos, se indican las obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas a la gestión de sus residuos". En su punto primero se señala que el "productor u otro poseedor inicial de residuos, para asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos, estará obligado a:

1. Realizar el tratamiento de los residuos por sí mismo.
2. Encargar el tratamiento de sus residuos a un negociante, o a una entidad o empresa, todos ellos registrados conforme a lo establecido en esta Ley.
3. c) Entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida de residuos, incluidas las entidades de economía social, para su tratamiento. Dichas operaciones deberán acreditarse documentalmente" (BOE, s.f.).

44 "Se entiende por tratamiento las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación. Así, valorización es cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil, al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general. Eliminación es toda operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía. El tratamiento está sujeto a la autorización por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma, donde están ubicadas las instalaciones, donde vayan a desarrollarse operaciones de tratamiento de residuos, incluido el almacenamiento en el ámbito de la recogida en espera de tratamiento, así como la ampliación, modificación sustancial o traslado de dicha instalación. También lo están las personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos. Estas autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma, donde tengan su domicilio los solicitantes y serán válidas para todo el territorio español" (BOJA).

En caso de que el poseedor[45] del combustible transportado de forma irregular y generando un peligro por incumplimiento a las medidas de seguridad establecidas en el ADR[46], en el supuesto de ser transportada por carretera o conforme a la ITC MIE-APQ 1: «Almacenamiento de líquidos inflamables y combustibles», en caso de hallarse almacenada, o se infrinja otra normativa dependiendo del modo y origen del decomiso; el referido poseedor debe adoptar las medidas necesarias para con la gasolina, o estaríamos ante un desistimiento de la responsabilidad. Ello, bien por carecer el "infractor" de los medios adecuados o por no tener la posibilidad de acceder a ellos, o bien por no tener la voluntad de hacerlo. En ese momento, la "gasolina-narcogasolina", que sigue ofreciendo un peligro potencial como mercancía peligrosa inflamable, debiera ser considerada como un residuo peligroso y proceder conforme a normativa medioambiental. Por supuesto, independientemente de las infracciones que también contravengan la LOTT[47], etc. y que se hayan producido con anterioridad al momento de considerar el combustible un "residuo peligroso".

En su traslado se debe atender lo establecido en la ley 22/2011, siendo este traslado parte de la gestión del residuo, y entre los costes de la gestión se debe incluir las operaciones de recogida, transporte y tratamiento, y todo ello sería responsabilidad o repercutible al poseedor de la "narcogasolina-gasolina", que no se hace cargo de dichas gestiones, poniendo en riesgo "la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales" (Caballero Valcarce, 2020).

Evidentemente, la FCS actuante debiera dar cuenta de las infracciones y actuaciones llevadas a cabo a la autoridad medioambientalmente competente.

4. DERECHO COMPARADO CON LA COLONIA DE GIBRALTAR

Realizada una entrevista al cuadro de mando de la Royal Gibraltar Police, se destacan varios puntos enormemente interesantes:

PRIMERO: Vienen sufriendo la misma problemática con la "narcogasolina" que el territorio nacional y la acometen con la norma 4830 del 4 de marzo de 2021, disponible a pie de página el enlace[48].

SEGUNDO: No se permite la tenencia o transporte de más de 20 litros de gasolina.

TERCERO: Con una autorización especial se puede disponer de 100 litros de gasolina en un almacén como máximo.

45 El conductor del vehículo donde se halla la -gasolina-narcogasolina- o el titular del vehículo y se declare como poseedor del combustible, el que porte en dicho momento el combustible en caso de II.EE, contrabando, etc.

46 Acuerdo europeo firmado por varios países en Ginebra el 30 de septiembre de 1957 para regular el transporte de mercancías peligrosas por carretera.

47 Ley de Ordenación del Transporte Terrestre.

48 https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/gibraltar-merchant-shipping-maritime-labour-convention-amendment-regulations-2021-5974/version/04-03-2021/download Fecha de consulta: 15/08/2021.

CUARTO: Se ha barajado usar el combustible incautado en vehículos oficiales policiales de la Royal Gibraltar Police, pero informaciones no confirmadas consistentes en posibles adulteramientos de determinadas garrafas, identificables solo por los narcotraficantes, disuaden a dicho cuerpo de emplear la referida "narcogasolina". La citada información ya se trató y mencionó en un artículo anterior publicado en Cuadernos de la Guardia Civil número 63/2020, revista de Seguridad Pública, sobre "depósito y tratamiento de la narcogasolina", siendo la fuente el propio autor del artículo (Royal Gibraltar Police., 2021).

La Royal Police aborta dos operaciones de repostaje relacionado con el narcotráfico

• Las autoridades de Gibraltar incautan un vehículo con matrícula española y más de 70 bidones

El vehículo de matrícula española, abandonado por sus cuatro ocupantes

Figura: 16, La Royal Police en Gibraltar también lucha contra el fenómeno de la "narcogasolina". (EuropaSur Gibraltar, 2021).

Gibraltar endurece las multas y penas por tenencia de combustible para narcolanchas

• El Gobierno del Peñón vuelve a adelantarse al de España al legislar antes en esta materia, como hizo al prohibir estas embarcaciones en 1995

Imagen de petacas de combustible intervenidas por la Policía de Gibraltar - ABC

Figura nº 17: Gibraltar acaba de aprobar una enmienda a la Ley del Petróleo por la que endurece las sanciones y penas por tenencia y transporte de combustible para narcolanchas. (Fernández, AB-Candalucía Cádiz, 2021).

5. CONCLUSIONES

Para introducir hachís a través de las denominadas "narcolanchas" se requiere de grandes cantidades de gasolina. Dicho combustible se transporta vía marítima y por

carretera en garrafas por millares de litros, ello en condiciones de seguridad inexistentes, sin el más mínimo respeto a ninguna norma reguladora; del mismo modo se almacena en domicilios, creando un riesgo de estragos que resulta difícil de imputar vía penal, mediante la que se puedan alcanzar condenas en los tribunales.

En dicho orden de cosas, las FCS pueden explotar la vía administrativa con el objetivo de desabastecer a las organizaciones criminales de dicho combustible; procurar un reproche administrativo; eliminar las situaciones de peligro y riesgo catastrófico que supone la tenencia y transporte irregular de grandes cantidades de gasolina, incumpliendo las medidas de seguridad establecidas. Todo ello, tendente a evitar explosiones, emisiones de gases tóxicos, etc.

La gasolina es una mercancía peligrosa, su transporte por carretera está regulado en el ADR donde, además, se establecen unas condiciones de seguridad que debe cumplir dicho transporte.

La "gasolina-narcogasolina" también es un hidrocarburo sujeto a II.EE., como tal, si no se demuestra haberlo satisfecho, la Administración debiera actuar. Llegado el caso, si no se presenta factura de compra se puede inmovilizar la carga y/o la unidad de transporte completa por infracción a los II.EE.

El combustible objeto del trabajo "narcogasolina" también puede ser objeto de actuaciones por vía administrativa a través de la Ley de Contrabando, Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la Ley de Industria, la Ley del Sector de Hidrocarburos, etc. Ello, considerándose que es un efecto objeto de la ley de contrabando, un hidrocarburo vendido al por menor en una estación de servicio, una sustancia que afecta al medio marino, y un líquido inflamable que, de almacenarse, debe hacerse bajo una normativa y medidas de seguridad establecidas.

Es decir, se examinará si la conducta observada en relación a la "narcogasolina" da lugar a reproche penal, en caso contrario se examinará la vía administrativa.

Ante lo descrito, la Administración Pública debe impedir que el poseedor de una determinada cantidad de "gasolina-narcogasolina" continúe transportándola en condiciones de peligro, y se deben tomar medidas tendentes a minimizar cualquier peligro dimanante de dicho combustible.

En el caso de que por parte del poseedor no se tomen medidas urgentes para normalizar, del modo más seguro e inmediato, las condiciones de seguridad infringidas se tendría que considerar que el producto, la "gasolina-narcogasolina", pasaría a poder ser considerada un residuo peligroso inflamable. En el caso de que el poseedor de la "gasolina-narcogasolina" carezca de medios o voluntad de gestionar el "residuo "narcogasolina", conforme establece la ley de residuos y suelos contaminados, debiera ser denunciado por dicho motivo, procediéndose en dicho caso a gestionar el tratamiento del combustible por la propia fuerza actuante de las FCS.

En definitiva, el poseedor del residuo "gasolina-narcogasolina" es el responsable de su gestión y, al no hacerlo, la Administración debiera adoptar las medidas oportunas.

Los responsables de las infracciones deben responder ante la autoridad sancionadora, que dependerá del supuesto y la normativa infringida y aplicada por las FCS "LOTT, II.EE, contrabando, ley de hidrocarburos, etc. Estos responsables pueden ser los poseedores del combustible, y/o sus titulares, así como los suministradores "gasolineras".

El combustible será puesto a disposición de la autoridad sancionadora, “penal o administrativa”, señalándose que se debe proceder a su “destrucción/tratamiento”, a la mayor brevedad posible, al objeto de evitar con ello los peligros que se generan con su almacenamiento, careciéndose de los medios adecuados. Se actuará con la “narcogasolina” conforme se recoge en el punto 3.14 del presente artículo.

En concreto, caso de necesidad, tras denunciarse la irregularidad vía administrativa o penal, según corresponda, se incautará el combustible, se gestionará su “destrucción/tratamiento”, mediante procedimiento legalmente establecido “sin generar riesgos a la vida humana ni el medioambiente”, ello, conservándose una muestra, se dará cuenta de la actuación llevada a cabo con el combustible a la autoridad competente y los motivos que sustentan tal decisión.

Llevar a cabo una serie de acciones administrativas adecuadas por parte de las FCS, disponiendo de la herramienta que supone el conocimiento de la profusa normativa, dispersa y tan diversa, que puede y se debe aplicar en la lucha contra la tenencia, transporte y suministro de “narcogasolina”, coadyuvará al debilitamiento de las organizaciones criminales dedicadas a la introducción de hachís, dado el perjuicio que les causaría a dichas organizaciones perder este combustible desde un punto de vista logístico.

Las funciones de policía administrativa pueden jugar un papel estratégico muy importante en la lucha contra el tráfico de hachís. Además de que dichas tareas, como policía administrativa, son fundamentales para evitar situaciones de peligro contra la vida humana, el medioambiente, etc.

El presente artículo ha seguido una serie de pasos con el objetivo de que al lector de las FCS le pueda servir como herramienta y guía a la hora de acometer la lucha contra el fenómeno de la “narcogasolina”, dando a conocer qué normativa aplicar en cada caso y así facilitar el encuadre legal a las actuaciones policiales.

Las intervenciones y estrategias legales han sido consensuadas con autoridades competentes en la materia.

Como se ha visto en el artículo, la problemática de la “narcogasolina” está siendo objeto de acciones por parte del Gobierno de la Colonia de Gibraltar.

ABREVIATURAS

“ADR: Acuerdo Europeo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera. European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road. Accord Européen relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route.

APQ: Almacenamiento de Productos Químicos.

ATGC: Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

EEE: Espacio Económico Europeo.

FCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

FCSE: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

GRG: Gran Recipiente para mercancías a Granel-.

II.EE: Impuestos Especiales.

ITC: Instrucciones Técnicas Complementarias.

LER Lista Europea de Residuos.

LOTT: Ley de Ordenación del Transporte Terrestre.

RAE: Real Academia de la lengua española.

RD: Real Decreto.

RGCON: Reglamento General de Conductores". (BOE, s.f.)

BIBLIOGRAFÍA

ADR. (2019). Obtenido de https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/adr_2019_0.pdf

Arcas Ruiz, V. M. (2020). *Intervención de la ATGC ante el transporte de gasolina por carretera en demarcación del Subsector de Tráfico de Cádiz con incumplimiento del ADR.* Aranjuez.

Berzosa Navazo, J. (09 de 08 de 2021). Capitán Marítimo de Algeciras. (V. M. Ruiz, Entrevistador)

BOE. (s.f.).

Caballero Valcarce, J. (13 de abril de 2020). Jefe del Departamento de Residuos y Calidad del Suelo. (V. M. Arcas Ruiz, Entrevistador)

Caballero Valverde, J. C. (30 de 04 de 2021). Respuesta a solicitud de informe sobre gestiones con hicrocarburos (gasolina). (V. M. Arcas Ruiz, Entrevistador)

Chaparro, J. (10 de 12 de 2020). El ministerio público y las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado subrayan que las personas dedicadas a esa actividad, sancionada ahora con una multa, son una pieza clave de las mafias del hachís. *"Hemos intentado que tenga consecuencia penal por diversas vías, pero es imposible, hay un vacío legal", afirma Juan Cisneros, fiscal jefe de Algeciras*, págs. https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/Fiscalia-transporte-gasolina-trafico-drogas-lucha_0_1526547331.html. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/Fiscalia-transporte-gasolina-trafico-drogas-lucha_0_1526547331.html

Chaparro, J. (10 de 12 de 2020). *EuropaSur Campo de Gibraltar*. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS. La Fiscalía pide que la tenencia y transporte ilegal de gasolina sea delito por su relación con el narco: https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/Fiscalia-transporte-gasolina-trafico-drogas-lucha_0_1526547331.html

Comendador García, V. M. (10 de 11 de 2021). *El almacenamiento, manejo, envasado y transporte de carburantes, gasolinas y gasóleos, en relación con los art. 348 y349 del Código Penal.* doi:ISSN 1989-6913

EUR-Lex pasarela online al Derecho de la UE. (03 de 05 de 2000). Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000D0532-20020101&from=LT

Europapress. (12 de 11 de 2020). *Intervenidos más de 10.000 litros de gasolina para narcolanchas, 40.000 paquetes de tabaco y 17 detenidos en Cádiz*. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.europapress.es/andalucia/cadiz-00351/noticia-intervenidas-mas-1000-litros-gasolina-narcolanchas-40000-paquetes-tabaco-17-detenidos-cadiz-20201112160058.html

Europapress Cádiz. (19 de 04 de 2021). Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.europapress.es/andalucia/cadiz-00351/noticia-intervenidos-4400-litros-gasolina-interior-garaje-bloque-viviendas-linea-cadiz-20210419105034.html

EuropaSur Campo de Gibraltar. (18 de 04 de 2018). Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/Interceptan-litros-combustible-narcolanchas_0_1237376853.html

EuropaSur Campo de Gibraltar. (21 de 03 de 2021). Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/Narcogasolineras-euros-viaje-delito-Espana_0_1551145449.html

EuropaSur Gibraltar. (10 de 08 de 2021). *La Royal Police aborta dos operaciones de repostaje relacionado con el narcotráfico*. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.europasur.es/gibraltar/Gibraltar-dos-operaciones-repostaje-narcotrafico-Policia-Real_0_1600340667.html

Fernández Baizán, O. (2020). Técnico de Hacienda, Oficina Gestora de Impuestos Especiales Cádiz. (V. M. Ruiz, Entrevistador)

Fernández Baizán, O. (27 de 01 de 2022). Técnico Unidad Regional de control del impuesto especial sobre el alcohol y bebidas alcohólicas. (V. M. Arcas Ruiz, Entrevistador) Sevilla.

Fernández, S. (26 de 06 de 2021). *ABCandalucía Cádiz*. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-cargan-petacas-gasolina-para-narcolanchas-playa-campo-gibraltar-llena-banistas-202106262322_video.html

Fernández, S. (03 de 03 de 2021). *ABCandalucía Cádiz*. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-endurece-multas-y-penas-tenencia-combustible-para-narcolanchas-202103030741_noticia.html

Fernández, S. (13 de 07 de 2021). *ABCandalucía Cádiz.* Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-endurece-multas-y-penas-tenencia-combustible-para-narcolanchas-202103030741_noticia.html

García, A. A. (20 de 04 de 2020). Jefe del Servicio de Transportes Consejería de Fomento y Vivienda Delegación Territorial Cádiz. (V. M. Ruiz, Entrevistador)

Gómez Fuster, F. J. (18 de 03 de 2021). Logística a narcolanchas, ¿delito contra la salud pública? Posibles cambios normativos. *Trabajo Final del Curso de Capacitación para Comadante de la Escala de Oficiales.* Algeciras: Guardia Civil.

LAVOZDELSUR.ES. (12 de 02 de 2021). Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.lavozdelsur.es/ediciones/provincia-cadiz/menor-choca-furgoneta-conducia-contra-muro-tratar-escapar-guardia-civil-en-barrios_255921_102.html

López Rodríguez, P. D. (2021). *VIlex Información Jurídica Inteligente*. Recuperado el 27 de 12 de 2021, de El Comiso: https://vlex.es/vid/contrabando-294168

Marcial de Torre Mandri, J. (19 de 08 de 2021). Cuerpo Superior de Inspectores y Seguridad Social. Titular de la Dirección Gerencia de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Fue subdelegado del Gobierno de España en la provincia de Cádiz durante los años 2012-2016. (V. M. Arcas Ruiz, Entrevistador)

Marco Bastante, J. (02 de 02 de 2022). Guardia Civil Especialista Fiscal destinado en la Oficina Central de Análisis e Investigación Fiscal. (V. M. Arcas Ruiz, Entrevistador) Madrid.

Rodríguez, A. (01 de 03 de 2021). *EuropaSur Algeciras*. Obtenido de Las autoridades intervinieron 77.650 litros de combustible el pasado año en la comarca frente a los 42.581 de 2019 por la mayor demanda de las redes ilegales en su búsqueda de rutas alternativas: https://www.europasur.es/algeciras/Guardia-Civil-Policia-Nacional-2020-narcotrafico-cocaina-hachis-gasolina_0_1551445111.html

Rodríguez, A. (01 de 03 de 2021). *EuropaSur Algeciras*. Recuperado el 21 de 12 de 2021, de Las autoridades intervinieron 77.650 litros de combustible el pasado año en la comarca frente a los 42.581 de 2019 por la mayor demanda de las redes ilegales en su búsqueda de rutas alternativas: https://www.europasur.es/algeciras/Guardia-Civil-Policia-Nacional-2020-narcotrafico-cocaina-hachis-gasolina_0_1551445111.html

Rodríguez, J. B. (2020). Fiscal Delegado de Seguridad Vial en Cádiz. (V. M. Ruiz, Entrevistador)

Royal Gibraltar Police., C. d. (23 de 04 de 2021). Legal Notice no. 165 Gazette nº 4830 Petroleum Act. (V. M. Arcas Ruiz, Entrevistador) Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/gibraltar-merchant-shipping-maritime-labour-convention-amendment-regulations-2021-5974/version/04-03-2021/download

Sánchez Álvarez, M. (07 de 2017). *UNIVERSIDAD DE LEÓN – FACULTAD DE DERECHO.* Recuperado el 22 de 12 de 2021, de https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/11726/S%E1nchez%20%C1lvarez,%20Marina.pdf;jsessionid=E0908090E35578F2C6F207D29F63FD19?sequence=1

Universidad de Vigo. (2012). *La Acción Preparatoria A.1.* Recuperado el 27 de 12 de 2021, de http://www.life-ecoraee.eu/es/files/A1MonitorizacionSituacionActual.pdf

Wolters Kluwer. (s.f.). Recuperado el 22 de 12 de 2021, de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjI0tDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoARhTSVDUAAAA=WKE#I763

Wolters Kluwer. (s.f.). Recuperado el 22 de 12 de 2021, de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkNjAxMjc7Wy1KLizPw8WyMDQwsDIwMjkEBmWqVLfnJlZUGqbVpiTnEqAFYFcDg1AAAAWKE

Wolters Kluwer. (30 de 05 de 2020). *Noticias Jurídicas Impuesto sobre Hidrocarburos.* Recuperado el 27 de 12 de 2021, de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASMTI2MTtbLUouLM_DxbIwMDS0NDQ3OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA_dqjsTUAAAA=WKE

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE Y SU PAPEL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO

GUSTAVO A. DORDA MEDINA

TENIENTE CORONEL. JEFE DE LA COMANDANCIA DE ÁVILA. DOCTORANDO EN UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Fecha de recepción: 15/02/2022. Fecha de aceptación: 14/03/2022

RESUMEN

La Igualdad de Género es un tema de máxima actualidad y en muchas ocasiones de debate. Pero en ese debate que genera, incluido el seno de las FCS, la mayor parte de las veces se olvida que la Igualdad de Género es una de las derivadas o manifestaciones de un Derecho Fundamental como es el de Igualdad. Se trata, por tanto, de una cuestión de Derechos Humanos, aunque a veces se plantee la temática como proveniente de tal o cual ideología.

Como miembro de la FCS, se ha considerado que, al menos en su seno, una manera muy eficaz para sosegar ese debate y poder analizar la cuestión como lo que es, se insiste, una materia de ejercicio de Derechos Fundamentales, es estudiar el asunto desde el prisma del Derecho y de la Jurisprudencia. Y un Derecho y Jurisprudencia que ha tenido una enorme relevancia en este campo, muchas veces desconocido, es el Derecho de la Unión Europea y la fundamental labor de su Tribunal de Justicia.

De eso es de lo que quiere tratar este artículo, de la aportación de la Unión Europea y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la construcción del Derecho de Igualdad de Género, y su posterior recepción en el Derecho Nacional. Esa recepción en el Derecho Nacional se plasma en muy diversos ámbitos, relacionados con el día a día de las personas, que es donde realmente se desarrollan los Derechos Fundamentales proclamados al más alto nivel.

El estudio de estos ámbitos, como por ejemplo la conciliación o la carrera profesional, quiere mostrar cuáles son los principales aspectos que tiene la Igualdad de Género como Derecho, y cuáles son los campos en que se pueden dar vulneraciones del mismo, todo ello a través, en especial, de los pronunciamientos de un Tribunal de tanta importancia como es el de Justicia de la Unión Europea.

Palabras clave: Igualdad de Género, derechos fundamentales, Unión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Guardia Civil.

ABSTRACT

Gender Equality is an issue with the maximum actuality. It is a strong debate, as well inside the Security Forces in Spain, where the most of the times we forget that we are speaking about Human Rights, and, inside this area, we have the Right to

Equality, with an important expression such as Gender Equality Right. Therefore, we are in front of a Law matter, although sometimes we address the question only as a political issue.

As a Security Forces member, it is very important to take in account the previous reasoning, and try to calm that debate analysing this issue as Human Right question. The fact of studying the matter from the point of view of Law might contribute in that direction. Furthermore, we are going to try manage this aim trough the European Law and Case Law, many times not enough known in our Country, specially the labour of the European Court of Justice.

In this way, this is what we want to do with this article, to study the contribution of the European Union and his higher Court to the built of the Gender Equality Right and its reception into the Spanish Law. This reception in national law is reflected in a wide range of areas related to people's daily lives, which is where the Fundamental Rights proclaimed at the highest level are really developed.

The study of these areas, such as work-life balance or professional careers, aims to show the main aspects of gender equality as a right, and the areas in which it can be violated, especially through the pronouncements of a Court as important as the Court of Justice of the European Union.

Keywords: Gender Equality, Fundamental Rights, European Union, European Court of Justice, Guardia Civil.

1. INTRODUCCIÓN. LA CONOCIDA COMO LABOR PRETORIANA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Igualdad de Género es un tema de absoluta actualidad y que genera, a veces, un importante debate. Pero una aproximación a esta materia, a los efectos que interesan a este artículo, es abordar la Igualdad de Género como el resultado de una larga construcción jurídica y jurisprudencial, que desde hace décadas ha venido realizando la Unión Europea (UE) y su Tribunal de Justicia (TJUE). Es una cuestión de Derecho, de Derechos Fundamentales, y este ensayo pretende difundir esta derivada de la Igualdad de Género, en el convencimiento de que un lector especializado, aunque influenciado por ese debate, sea capaz de objetivar esta materia desde ese prisma, el del Derecho. El Derecho de la UE, tan importante en muchos campos como el de la competencia y libre circulación, el medio ambiente, la seguridad o la protección de datos, también ha tenido un papel crucial en la construcción de la Igualdad de Género como un Derecho Fundamental.

Para empezar, siguiendo a los profesores Diez de Velasco (2010) y Astola (2005), la propia UE ya se puede calificar como una organización internacional "diferente", con un ordenamiento jurídico propio, pero, además, directamente aplicable en los Estados miembros (EEMM), lo que la convierte en un proyecto novedoso dentro del Derecho Internacional.

Y si de "diferente" se ha querido calificar a la UE dentro de las organizaciones internacionales, también lo ha sido el proceso de construcción de su Derecho y, especialmente, del desarrollo de los Derechos Humanos (DDHH). En efecto, se ha pasado de

unos tratados fundacionales en los años 50 sin ninguna referencia a aquellos[1], hasta la inclusión en el Tratado de Lisboa (TL) en el año 2008, de un instrumento de tanta importancia como la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (CDUE).

Si esto es así en el ámbito general de los DDHH, va a suceder lo mismo con la Igualdad de Género (Mangas, 2005 y Vespaziani, 2005). Así, la única referencia a lo que podría ser la primera mención a la Igualdad de Género se realizaba en el art. 119 del Tratado. En él se daba una llamada a la prohibición de discriminación, ceñida, además, al ámbito salarial; todo ello en ese contexto "economicista" en el que surgía la UE y por la mera razón de que "las diferencias de sueldo entre mujeres y hombres podían distorsionar la competencia".

De este inicial olvido en materia de DDHH tampoco estaba exento el TJUE, que en sus comienzos "rechazó tomar en consideración la argumentación de que determinados actos comunitarios eran nulos puesto que atentaban contra derechos fundamentales amparados por las constituciones nacionales" (Gordillo y Martinico, 2013).

Pero, a pesar de esos comienzos decepcionantes, pronto cambiaron las tornas, aunque la forma en que van a tener entrada los DDHH en el Derecho de la UE va a ser, como su Derecho en general, diferente a la de cualquier país u organización internacional. En efecto, no fue primero un texto "constitucional" el que estableció un catálogo de derechos que luego eran reclamados por los particulares, sino que ha sido el TJUE el que ha ido abriendo camino a través de la calificada por el profesor Sarrión (2013) como labor "pretoriana", configurando los principios básicos del Derecho de la Unión, que iban siendo posteriormente incorporados a su normativa.

Esta labor comienza en los sesenta con las paradigmáticas sentencias Vand Gend & Loos y Costa ENEL en los asuntos 26/62 y 6/64[2], en los que lo primero que hace el TJUE es apuntalar principios básicos de su Derecho.

1 Así, como indica una magnífica obra de referencia para la materia que aquí se está tratando, como es el "Manual de legislación europea contra la discriminación", los tratados fundacionales "no tenían referencias a los derechos humanos ni a su protección" y es que, como desarrolla la introducción de este Manual, "no se esperaba que la creación de una zona de libre comercio pudiera tener incidencia en materia de derechos humanos". Este documento, editado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, y actualizado cada cierto tiempo por dicha Agencia, es un excelente resumen y recorrido del devenir de la UE, del TJUE y también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de lucha contra la discriminación. El enlace directo a la última edición disponible del Manual, del año 2018, se encuentra en la página web de la FRA (en sus siglas e inglés), en el siguiente enlace: https://fra.europa.eu/es/publication/2020/manual-de-legislacion-europea-contra-la-discriminacion-edicion-de-2018 (accedido el 23 de noviembre de 2021).

2 Para ampliar información sobre las que se consideran sentencias fundamentales en los inicios del proceso de construcción del Derecho de la Unión Europea, se puede acudir a: Ugartemendia Eceizabarrena. J y Bengoetxea Caballero. J. (2014). Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Revista UNED Teoria y Realidad Constitucional, nº 33, pp. 443. En todo caso, la página web del TJUE ofrece un magnífico motor de búsqueda para sus sentencias, de ahí que en este ensayo se vayan a citar con el nombre que tienen asociado así como el número de asunto, con la idea de facilitar esa búsqueda a quién desee profundizar en esta materia. El enlace a la página web del TJUE en el que se encuentra su buscador es: CURIA - Página principal - Tribunal de Justicia de la Unión Europea (europa.eu) (accesible el 23 de enero de 2022). Se puede realizar la búsqueda bien por el nombre de las partes – demandante o demandado- o bien por el número de asunto. Así, por ejemplo, con la Sentencia Rutilli C-36/75, se puede introducir en el buscador la palabra "Rutilli" o bien el asunto, que sería en este caso, C-36/75.

Así, en Van Gend & Loos, se configura el Principio de Eficacia Directa, mediante el cual los derechos que genere la normativa europea van a poder ser reclamados directamente por los particulares, aunque no vengan expresamente reconocidos. Además, y más importante, su protección va a poder ser solicitada en los tribunales nacionales, lo que no tiene parangón en otros órganos internacionales.

El inmediato problema que surgía era la colisión entre el Derecho de la UE y el de los EEMM, lo que el TJUE también quiso aclarar pronto estableciendo el Principio de Primacía en la Sentencia Enel, que indicaba que ante esa posible colisión debe primar aquel y los jueces nacionales "inaplicar" su derecho cuando contradiga al de la Unión (Phelan, 2015).

La primera mención a la materia de los DDHH llegaría con la Sentencia Stauder v. Stadt Ulm C-29/69, en la que el TJUE afirmó que "los derechos fundamentales de la persona están comprendidos en los Principios Generales del Derecho comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia" (O´Leary, 2018).

Comienza aquí el TJUE su labor de protección de los DDFF con un claro pronunciamiento acerca de su carácter de principios básicos.

Pero su papel no se iba a quedar ahí, y también era consciente de la falta de un catálogo positivo de tales Derechos, con lo cual también había que ponerse a la labor de construcción jurisprudencial, llegando a actuar como si fuera un "tribunal constitucional europeo" (Pérez de Nanclares, 2017), para ir definiendo ese catálogo de derechos.

Esa labor "constitucional" e incluso "humanizadora", en palabras de los ya citados profesores Gordillo y Martinico, se afianza claramente con la Sentencia Internationale Handelsgesllschaft C-11/70, ya en los años setenta.

En ella, el TJUE declara que "la observancia de los DDFF integra los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza este Tribunal; que la salvaguardia de dichos derechos, aunque inspirada en las tradiciones constitucionales comunes a los EEMM, debe ser garantizada en el marco de la estructura y objetivos de la Comunidad" (Shuibhne, 2009).

2. LOS PRIMEROS PASOS DEL TJUE EN MATERIA DE DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO

Tras esta Sentencia, continuó el TJUE una labor de "presión" en pos de los DDHH, invocando incluso el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), como hace, por ejemplo, en la Sentencia Rutilli C-36/75 (García Ortiz, 2018), citando los artículos 8 a 11 del Convenio y subrayando la idea de que el propio Convenio ha sido firmado por todos los EEMM.

Ello es una clara manifestación de la intención del TJUE de expandir la defensa de los DDHH acudiendo incluso a instancias externas a la Comunidad, pero cuyo derecho vinculase a los EEMM, y sobre la que la Doctrina afirma que, ante la falta de un catálogo propio de Derechos, el TJUE estaba ""empujando" a las instituciones europeas a avanzar en su "positivación" (Muñoz Machado, 2015).

Y esta presión comenzó a calar en dichas instituciones que, sin introducir inicialmente menciones a los DDHH en el Derecho Originario[3], sí lo hacen en la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 1977. En ella se subraya "la importancia primordial que atribuyen al respeto de los derechos fundamentales que resulten en particular de las constituciones de los EEMM, así como de la Convención Europea de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales", añadiendo que "en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de los objetivos de las Comunidades, respetarán tales derechos" (Agudo Zamora, 1989).

Habiendo entrado ya claramente el TJUE a reclamar la aplicación de los DDHH en la UE, la Igualdad de Género no iba a ser una excepción y los primeros pasos en la materia llegaban con las sentencias Defrenne (I, II y III), donde el Tribunal indica la doble vertiente que tenía el art. 119 del TCE. Una claramente económica, pero otra igualmente importante como la de desarrollo social y progreso, y que, siguiendo al Tribunal, se plasma "en el principio general de igualdad de trato entre mujeres y hombres, que debe impregnar todo el ámbito de aplicación de los Tratados". En ellas, proclama el Tribunal que "el derecho a la igualdad de trato es un derecho fundamental de la persona y que sus excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva" (Sanz Caballero, 2009).

Al igual que pasaba en general con los DDHH, la labor del TJUE en materia de Igualdad de Género también comenzó a ser recogida en instrumentos de Derecho Derivado como la Directiva del Consejo de 10 de febrero de 1975 (75/117/CEE) sobre aplicación del Principio de Igualdad de Retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. En ella se habla del "principio de igualdad de retribución" y se lanza una clara obligación a los EEMM para que "introduzcan en su ordenamiento interno las medidas para que todo trabajador (…) pueda hacer valer sus derechos por vía jurisdiccional", pidiendo a los EEMM "que supriman las discriminaciones entre hombres y mujeres que se deriven de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas y que sean contrarias al principio de igualdad de retribución".

Al poco tiempo se publica la Directiva 76/207/CEE[4], relativa al principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, la formación, promoción profesionales y condiciones de trabajo. Esta Directiva, calificada por la profesora Mangas (2005) como "salto cualitativo", pretende ya regular ámbitos relacionados con la

3 En el ámbito del Derecho Comunitario se conoce como Derecho Derivado a todo aquel que constituye desarrollo de los Tratados, siendo estos y sus protocolos conocidos como Derecho Originario. Actualmente, este Derecho Originario está compuesto por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ambos aprobados en Lisboa en el año 2008, conocido por ello como el Tratado de Lisboa. Por su parte, el Derecho Derivado está compuesto, entre otros, por los conocidos reglamentos y directivas europeas aprobados generalmente de forma conjunta entre el Parlamento Europeo y la Comisión mediante un complicado procedimiento recogido en los propios Tratados. Para ampliar información sobre esta materia se puede acudir a la página web del Parlamento Europeo en: El Tratado de Lisboa (europa.eu) El Tratado de Lisboa (europa.eu) (disponible el 9 de diciembre de 2021).

4 La referencia completa de esta norma es Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo. A lo largo de este artículo, si se quiere buscar la referencia completa de las normas que se van a ir citando, el motor de búsqueda oficial de la Unión Europea es: https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es (disponible el 27 de enero de 2022).

Igualdad de Género que van más allá de la cuestión retributiva; e introduce menciones al acceso al empleo, promoción y ascensos, formación, condiciones de trabajo y de retiro, etc. No en vano, del Principio de Igualdad de Retribución se pasa al Principio de Igualdad de Trato.

3. HACIA LA ESPECIALIZACIÓN DEL TJUE EN EL DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO

Si en los años 70 dio el TJUE sus primeros pasos para la recepción de la Igualdad de Género en la Comunidad, la nueva década trae un proceso de especialización en la que, tras esa primera proclamación que había supuesto la saga Defrenne, el Tribunal comienza ahora a dibujar las múltiples derivadas que tiene este Derecho.

Para empezar, aborda la temática de la relación entre el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el de Igualdad de Género en la Sentencia Von Colson y Kamann y la Sentencia Harz en los años 83 y 84, en las que el TJUE indica que para una verdadera protección y tutela de la Igualdad de Género se hacían necesarias unas sanciones que fueran reales, efectivas y acordes con el perjuicio y la discriminación sufrida (Bellido, 2005).

No obstante lo anterior, en los primeros años 80, el TJUE sí consideraba ciertas excepciones al Principio de Igualdad de Trato como en la Sentencia Johnston C-222/84, en la que admitía que las mujeres pudieran sufrir restricciones en el uso de las armas en la Policía del Ulster (Millán, 1998).

En el mismo plano del acceso a la función policial, poco después de la Sentencia Johnston, el TJUE continuó con la línea de admitir excepciones al Principio de Igualdad de Trato, como en la Sentencia Comisión contra República Francesa C-318/86*,* aunque aquí ya comenzaba a indicar el Tribunal que "estas excepciones deben poder adaptarse a la evolución social" y que las que se puedan establecer vengan definidas por un "criterio objetivo", que permita que sea objeto del adecuado control de proporcionalidad.

En la línea del acceso a determinadas profesiones, cuando las capacidades físicas entran en solfa, también se tienen las Sentencias Rummler C- 237/85 y Stoeckel C-345/89.

En la primera de ellas se plantea ante el TJUE si es acorde al Derecho de la UE un sistema retributivo que contempla la fuerza física "cuando dicho sistema se basa en los criterios del esfuerzo o carga muscular y en el del carácter pesado del trabajo"; considerándolo correcto "siempre y cuando el sistema general de cualificación profesional tenga en cuenta otros criterios que sí que puedan representar una ventaja para la mujer".

Por su parte, la Sentencia Stoekcel aborda el acceso de la mujer al trabajo nocturno, vetado aún en los años 80 en Francia, dejando claro que ese tipo de excepciones sí se oponen claramente a la normativa europea.

Pero en el entendido de que las discriminaciones no siempre son fáciles de percibir, fue también en los años ochenta cuando se comenzó a desarrollar un concepto fundamental en el Derecho de Igualdad de Género como es el de las discriminaciones indirectas, de la mano de la Sentencia Jenkins C-96/80*,* en la que se abordan las

diferencias entre los salarios de las horas trabajadas a tiempo parcial frente a las trabajadas a tiempo completo. ¿Qué ocurre cuando la mayor parte de las personas a tiempo parcial son mujeres, aunque a priori la cuantía que percibe un trabajador a tiempo parcial sea igual para ambos sexos?

El Tribunal lo deja claro al manifestar que "una diferencia de retribución entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial solo constituye una discriminación prohibida por el artículo 119 del Tratado si es en realidad un medio indirecto para reducir la cuantía de la retribución de los trabajadores a tiempo parcial en razón del hecho de que este grupo de trabajadores esté integrado, de manera exclusiva o preponderante, por mujeres".

De interés es también la Sentencia Teuling C-30/85*,* en lo que es un ejemplo de que la defensa que el TJUE hace de la Igualdad de Género es neutra y equilibrada. Y es que en este caso una mujer denunciaba que el hecho de que una pensión por invalidez fuera mayor, si la persona tenía dependientes a su cargo, afectaba negativamente a las mujeres, ya que eran mayoritariamente los hombres los que tendrían personas a su cargo. Ante esta alegación de discriminación indirecta, el TJUE indicó que esos incrementos nada tenían que ver con la igualdad de trato y que solo estaban destinados a compensar una situación objetiva. Y se habla de neutralidad para expresar cómo el TJUE no ha pretendido defender los intereses de mujeres frente a hombres, sino un Derecho Humano como es la Igualdad en su vertiente de Género.

La Sentencia Teuling sirvió, además, para introducir la cuestión de la estadística en el sentido de determinar que existen posibles discriminaciones contra un grupo de personas cuando son estas mayoritariamente las que se ven afectadas. Así ocurre en la Sentencia Rinner-Künh C-171/88*,* al apreciarse una discriminación indirecta cuando son mayoritariamente las mujeres las excluidas del pago de una baja, al aplicarse este pago solo a las personas que realizaban más de un número determinado de horas, mayoritariamente hombres. La importancia de la estadística se ve apuntalada por la Sentencia Kowalska C-33/89, y en especial por la Sentencia Nimz C-184/89, que ponen sobre la mesa discriminaciones indirectas cuando son las mujeres las que mayoritariamente se acogen a las jornadas reducidas, al trabajo a tiempo parcial[5] o a la flexibilidad horaria como en la Sentencia Danfoss C-109/88.

En todo caso, el TJUE quiere continuar una línea de verdadera protección neutral del Derecho de Igualdad[6], como en la Sentencia Barber C-262/88*.* Aquí era un hombre

5 Así lo había reconocido, por ejemplo, ya a principios de los años 80 la ya mencionada *Sentencia J.P. Jenkins en el Asunto C-96/80.* En esta Sentencia el TJUE ya había puesto sobre la mesa el dato de que son las mujeres las que mayoritariamente desempeñan los trabajos a tiempo parcial, y que por esa razón sus retribuciones van a ser menores que la de sus compañeros varones que suelen trabajar a tiempo completo. Vid: Nogueira Guastavino. M. (2013). La compleja protección de los trabajadores a tiempo parcial: los efectos explosivos e inciertos de la STJUE de 22 de noviembre de 2012. Revista Española de Derecho Europeo 47. Julio – Septiembre 2013. Pp. 47 a 97. Extraído de la web el 15 de enero de 2022 de: Vista de La compleja protección social de los trabajadores a tiempo parcial (revistasmarcialpons.es)

6 Como dijo la eurodiputada portuguesa Edite Estrela en un debate en el Parlamento Europeo el 22 de abril de 2009: "La petición de igualdad de género no constituye un ataque contra los hombres. Es para la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, beneficia tanto a hombres como a mujeres y también a las familias". Enlace directo al debate en que se pronunció esta frase: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090422+ITEMS+DOC+XML+V0//ES&language=ES (accedido el 10 de diciembre de 2021).

el que denunciaba una discriminación cuando, al ser despedido por causas objetivas, se difería la percepción de la jubilación por el hecho de ser hombre, lo que no ocurría con las mujeres; siendo también esta medida declarada contraria a Derecho.

Otra cuestión directamente relacionada con la Igualdad de Género y que también ha sido abordada por el TJUE es el embarazo y la maternidad, pudiéndose traer a colación las Sentencias Hofmann C-184/83 y Dekker C-177/88.

En la primera, según Mangas (2005), el Tribunal consagra "el derecho de la mujer que ha dado a luz a volver a su puesto de trabajo u otro equivalente en las mismas condiciones que le eran aplicables antes de su maternidad". Por su parte, la Sentencia Dekker proscribe la eliminación de una mujer en un proceso selectivo cuando el empresario tiene conocimiento de su embarazo.

Según se va viendo, los años ochenta responden a ese proceso de "especialización" y concreción de la Igualdad de Género como una derivada del Derecho de Igualdad. Así lo afirma la profesora Balaguer (2005), cuando, al repasar la jurisprudencia del TJUE en relación con las discriminaciones indirectas, indica que se acaba por perfilar la idea de que la maternidad, y las circunstancias que de ella se derivan, constituyen "el único hecho diferenciador entre la mujer y el hombre (…) y que los EEMM no pueden mantener ningún otro hecho diferenciador que no sea derivado de esa circunstancia biológica".

Otro gran avance de estos años, siguiendo ahora a García del rey (2003), es la introducción por el TJUE de la inversión de la carga de la prueba, en la ya citada Sentencia Danfoss. Y es que uno de los problemas de las discriminaciones indirectas es el de su prueba, razón por la que el TJUE acabó por establecer que debe ser el empleador el que demuestre que cuando una medida perjudica en mayor proporción a mujeres que a hombres, esa diferencia se debe a una razón objetiva.

Y todo ese conjunto de posibles discriminaciones tiene ya una plasmación normativa en el año 86 en la Directiva 86/378/CEE, relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. En ella, la Comunidad quería realizar un enfoque comprehensivo de la gran variedad de regímenes profesionales de la Seguridad Social y de prestaciones, al objeto de que no se quedase abierta ninguna posibilidad de que algún beneficio social pudiera quedar sin regulación, manteniendo así una discriminación indirecta en este campo.

4. AÑOS NOVENTA: CONSOLIDACIÓN Y MEDIDAS DE ACCIÓN POSTIVA. LAS SENTENCIAS KALANKE Y MARSCHALL

Si se calificó a los años 80 como la "eclosión" de la actividad del TJUE en materia de Igualdad de Género, los 90 se podrían considerar como la etapa de consolidación, con una cada vez más ingente actividad que profundiza en la anterior.

Así, en la materia de igualdad en las retribuciones y prestaciones, el TJUE va incluyendo en estas conceptos tales como los cursos de formación, gratificaciones navideñas, primas especiales de fin de año o complementos por horarios difíciles, al objeto de que estos diversos conceptos no quedaran fuera del amparo del Principio de Igualdad. Así lo hace en la Sentencia Enderby C-127/92, donde se anudan los conceptos de igualdad retributiva y trabajo de igual valor, abarcando ese amplio espectro

de prestaciones al objeto de que también fueran consideradas a la hora de detectar posibles discriminaciones (Martínez Miranda, 2018).

Otras sentencias en esta materia son la Royal Copenhagen C-400/93*,* donde el TJUE realiza un estudio de la multiplicidad de factores que pueden influir en el cálculo del salario a la hora de realizar una comparación, introduciendo la importancia de las condiciones de formación y cómo influyen estas en el salario, o la Meyers/Adjudication Officer C-116/94 en donde lo que se analiza es una situación en la que una prestación complementaria como un «family credit» también puede constituir una discriminación.

En materia de salario, el TJUE estableció que su cómputo no solo afecta a la pensión sino también a todo el posible campo de prestaciones derivadas de los diversos regímenes de la Seguridad Social, como indicó en la Sentencia Moroni C-110/91; sin olvidar tampoco el Tribunal aquellas situaciones de desempleo o invalidez en las que son los hombres los que pudieran estar en desventaja, como en el caso del acceso a gastos de guardería[7] (Sentencia Sonia Jackson y Patricia Cresswell v. Chief Adjudication Officer de los Asuntos C-63/91 y C-64/91).

Para otro tipo de prestaciones sociales es de gran interés la Sentencia De Weerd, C-343/92, que aborda la temática de una normativa nacional que concedía una prestación por invalidez a hombres y mujeres solteras sin tener en cuenta el nivel de ingresos. Esta norma fue modificada por el estado holandés para que pudiera otorgarse también a personas casadas, aunque en este último caso con unos de ingresos mínimos previos a la concesión de la ayuda, lo cual fue llevado a los tribunales por ser una discriminación contra la mujer ya que para estas, y más habiendo estado casadas, era mucho más difícil llegar a ese nivel mínimo de ingresos, lo que acabó siendo declarado contrario al derecho de la UE.

En defensa del embarazo y la maternidad, cabe destacar la Sentencia Carol Webb C-32/93*,* en donde el TJUE actúa con firmeza en aquellas situaciones en que detrás de los despidos está la condición de embarazada, declarando que no está obligada a informar sobre ese hecho en ningún momento del proceso de contratación, ni durante la relación laboral. Indicó, también, que el embarazo no es una enfermedad ni una indisponibilidad para el servicio de origen médico, por mucho que su desarrollo requiera de seguimiento facultativo (Sánchez Pérez, 2019).

Otro ejemplo de la protección de la maternidad e interdicción del despido por esa causa, además, relacionado con el trabajo nocturno, sería la Sentencia Habermann-Beltermann C-421/92*.* En ella se abordan las circunstancias concurrentes de que una trabajadora, por cuestiones de conciliación, consigue un trabajo exclusivamente nocturno, del que acaba siendo despedida al comenzar su embarazo en aplicación precisamente de una legislación nacional que prohibía el trabajo nocturno para la mujer embarazada, lo que es “doblemente” declarado nulo por el TJUE.

7 Como ya se ha indicado anteriormente en este artículo, el TJUE ha fallado igualmente a favor de los hombres cuando eran estos los que se veían en una situación de desventaja frente a la mujer, y el caso del acceso a las prestaciones, más allá del analizado de las guarderías, es un campo en el que el hombre era el que habitualmente estaba discriminado. Así lo demuestran sentencias dedicadas al cálculo de prestaciones por desempleo e invalidez (*Sentencia Comisión de las Comunidades Europeas v. Reino de Bélgica del Asunto C-229/89*), seguro de vejez (*Sentencia A. Verholen y otros v. Sociale Verzekeringsbank en los asuntos acumulados C-87/90, C-88/90 y C-89/90* y también *Sentencia Jan Molenbrock v. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank del Asunto C-226/91*).

En lo que respecta a la actividad legislativa, al principio de los años 90, las instituciones europeas cogieron el testigo del TJUE en materia de protección del embarazo y la maternidad, a través de la Directiva 92/85/CEE, todavía vigente. En ella, se tocan cuestiones como la prohibición de despido, el permiso por maternidad e incluso para exámenes prenatales en horario laboral. También la cuestión del trabajo nocturno, en este caso para que el trabajo de noche no sea obligatorio para la mujer que lo viniera desempeñando, y el empleador deba trasladarla o dispensarla de su actividad, lo que se anudaría a la prohibición de despido.

Pero los años noventa traen la entrada del TJUE en un tipo de acción positiva tan debatida como la llamada política de cuotas, y lo hace de la mano de las conocidas Sentencias Kalanke C-450/93 y Marschall 409/95.

En la primera, el "TJUE declaraba contraria a Derecho toda regulación de cuotas o preferencias reservada a mujeres" (Rey Martínez, 1996). Se trataba de un recurso presentado por el Sr. Kalanke ante los tribunales alemanes cuando, al optar a un puesto de trabajo en el Servicio de Parques, fue excluido en el proceso selectivo a favor de una mujer, ya que la legislación alemana permitía que si la mujer se hallaba infrarrepresentada, se le daría preferencia, normativa que fue declarada contraria a Derecho por el TJUE.

Sin embargo, esta postura del TJUE fue pronto matizada en la Sentencia Marschall. Este caso, que también viene de Alemania por un litigio entre el Sr. Marschall y la administración educativa de uno de los länder, por una norma que establecía la "promoción preferente de la mujer sobre el hombre, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales, salvo que concurran en la persona de un candidato motivos que inclinan la balanza a su favor".

Sin embargo, en esta Sentencia ya el propio Tribunal recuerda una Recomendación del Consejo de 1986 que decía que "las normas sobre igualdad de trato que tienen por objeto conceder derechos a los individuos, pueden ser insuficientes por sí solas si no van acompañadas de medidas o acciones que traten de compensar los efectos perjudiciales que resulten para las mujeres de las estructuras sociales establecidas".

Aún así, el TJUE no llega a apartarse del todo de la Doctrina Kalanke. En efecto, admite como válida la norma alemana, aunque previendo una reserva para salvaguardar la proporcionalidad de la medida y la licitud de su objeto, huyendo de una preferencia de la mujer absolutamente incondicionada. Así, establece: "que la norma garantice, en cada caso particular, que las candidaturas van a ser objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios de valoración referente a los candidatos de ambos sexos y pueda ignorar la preferencia femenina cuando esos méritos valorados puedan inclinar la balanza a favor del varón y que esos criterios no sean discriminatorios con respecto a la mujer".

Cabe decir que de lo que se está hablando en este momento, dentro de las llamadas acciones positivas, es de las conocidas como cuotas flexibles, es decir, el sistema de selección en el que las personas llegan al proceso selectivo con los mismos méritos y capacidades, en cuyo caso tiene preferencia la mujer sobre el hombre, pero hay que remarcar que el TJUE no analizaba un caso que recogiera las llamadas cuotas rígidas, es decir, una reserva incondicionada de plazas para mujeres.

5. LA "CONSTITUCIONALIZACIÓN" DEL DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO

Hay sectores de la Doctrina (Martín Vida, 1998) que consideran que, en especial, las dos últimas sentencias influyeron notablemente en las instituciones europeas, para poner en marcha los mecanismos de reforma de la Directiva 76/207. Pero, en especial, para incorporar al artículo 119 del TCE, aprovechando el Tratado de Ámsterdam, un apartado 4º que rezaba literalmente: "Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún EEMM mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales"[8].

Para la ya citada profesora Mangas, este hito supone la "constitucionalización" del Derecho de Igualdad de Género, al pasar al Derecho Originario como "un DDFF que trasciende el campo meramente laboral y se eleva a la categoría de objetivo, que debe impregnar todas las políticas de la Unión", lo que es una clara introducción del Principio de Transversalidad (Goig Martínez, 2014), de tal manera que la Igualdad de Género comenzaba a ser un parámetro para medir el ajuste a derecho de cualquier medida que aplique la UE.

En paralelo a esta "constitucionalización" del Derecho de Igualdad de Género, la actividad normativa de la Unión se desarrollaba también con intensidad,, como lo demuestran la Directiva 96/34/CE sobre permiso parental o la Directiva 96/97/CE sobre el Principio de Igualdad de Trato en los regímenes de seguridad social, clarísimo ejemplo de la influencia del TJUE en la actividad legislativa de la UE, ya que cita expresamente en su texto Jurisprudencia del TJUE, apuntalando así lo que aquí se viene afirmando acerca de su fundamental actividad pretoriana.

Idéntica mención a la jurisprudencia se realiza en la Directiva 97/80/CE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, cuando afirma que "el TJUE ha considerado que las normas relativas a la carga de la prueba deben modificarse cuando haya discriminación aparente y que, para la aplicación efectiva del Principio de Igualdad de Trato, la carga de la prueba debe recaer en la parte demandada cuando se aporten indicios de discriminación".

Por último, de los años 90, mencionar la Directiva 97/81/CE sobre el trabajo a tiempo parcial, que tiene entre sus objetivos "garantizar la supresión de las discriminaciones contra los trabajadores a tiempo parcial", el cual, como se ha visto, afecta de forma mayoritaria a mujeres.

En cuanto a la Jurisprudencia en estos años, la actividad del TJUE continuó con un amplio elenco de temáticas en las que seguía perfilando las múltiples aristas del Derecho de Igualdad de Género.

8 Este artículo es hoy en día el 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Observar aquí que el pilar fundamental de lo que se denomina Derecho Originario dentro del Derecho de la UE lo componen los tratados que en cada momento estén vigentes. Desde la aprobación en el año 2008 del Tratado de Lisboa, realmente se manejan dos textos con el mismo valor normativo, que son el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El primero recoge los principios y cuestiones básicas de la Unión, y el segundo desarrolla cuestiones de funcionamiento de muchas de las áreas competenciales de la Unión. Pero, se insiste, el valor o jerarquía normativa de ambos es el mismo.

Así, en materia de protección jurisdiccional, destaca la Sentencia Draehmpaehl C-180/95. En este caso era un hombre el que alegaba la causa de discriminación por razón de sexo y se sometía a valoración si para probar esa discriminación hacía falta el requisito de demostrar una conducta culpable por parte del empresario, y si una indemnización de pequeña cuantía era suficiente para asegurar la protección contra la discriminación. El TJUE consideró que no es necesario el requisito de una conducta culpable, bastando con que se haya establecido por la empresa una indemnización objetiva visiblemente insuficiente. Además, esta debe ser lo suficientemente importante para disuadir al empresario de conculcar el Principio de Igualdad de Trato.

En cuanto al trabajo nocturno, se declararon las normativas francesas e italianas que establecían restricciones al trabajo nocturno de las mujeres contrarias a Derecho (Sentencias Comisión c. Francia C-197/96 y Comisión c. Italia C-207/96).

La protección de la maternidad y embarazo sigue sobre la mesa con sentencias como Thinbault C-136/95 y Mary Brown C-394/96. En la primera se considera discriminatorio que una mujer sufra un demérito en un proceso de evaluación para el ascenso, al no computarse su ausencia durante el embarazo. En la segunda proscribe un despido debido a una enfermedad causada por dicho embarazo.

El trabajo a tiempo parcial y su incidencia en la igualdad también ocupó la actividad del TJUE Se pueden citar aquí como ejemplos las Sentencias Lewark C-457/93, Gerster C-1/95, Hill y Stapleton C-243/95 y la Sentencia Krüger C-281/97.

En Lewark, continúa el Tribunal con su línea de estudio de los datos estadísticos para detectar discriminaciones indirectas contra un grupo de personas mayoritariamente desfavorecidas, indicando que “en el supuesto de que el grupo de trabajadores a tiempo parcial comprenda un número de mujeres considerablemente superior al de hombres, la prohibición de discriminación indirecta en materia de retribución tal y como figura en el art. 199 del Tratado CEE y en la Directiva 75/117/CEE (…) se opone a una legislación nacional que no sea adecuada para alcanzar ese objetivo legítimo de política social”[9].

Las otras sentencias citadas inciden en aspectos tales como que son las mujeres las que sufren mayoritariamente un menor cálculo en sus escalas retributivas o primas anuales de productividad, al computarse solo el tiempo de trabajo efectivo, por ser ellas las que se suelen acoger a trabajos a tiempo parcial o reducciones de jornada.

En cuanto a las cuotas, el TJUE continuó con sus vaivenes en una materia tan debatida. Así, en la Sentencia Badeck C-158/97, amplía la línea iniciada con la Sentencia Marschall, al permitir no solo la preferencia por la candidata femenina, cuando la normativa aplicable garantice un estudio objetivo de las aptitudes de todos los candidatos; sino también la reserva de plazas en cursos de formación y entrevistas de

9 Esta Sentencia introdujo, además, una interesante temática como es la participación del personal que trabaja a tiempo parcial en cursos de formación, lo que implica que, si son mayoritariamente mujeres, estas tengan que sufrir, además, limitaciones en sus carreras profesionales. En este caso, es la profesora Ballester la que cita esta Sentencia como un ejemplo de discriminación indirecta en materia de cursos de formación en relación al trabajo a tiempo parcial. Vid. Ballester Pastor. A. (2001). La propuesta de reforma de la Directiva 76/201: evolución y adaptación del principio de no discriminación por razón de sexo en el Derecho Comunitario. Revista Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 59, p. 230.

selección, además de aquellas legislaciones que establezcan la paridad en órganos de representación de trabajadores y de gestión y control. Incluso llega a hacer una mención a lo que puede ser un Plan de Igualdad, al indicar que "los objetivos vinculantes del plan de promoción de la mujer", son "una herramienta perfectamente válida para aumentar la representación de la mujer en un campo tan importante como el de la investigación científica".

Sin embargo pocos meses después, en la Sentencia Abrahamsson C-407/98, vuelve a proscribir las cuotas puras, prohibiendo que el proceso selectivo se base en la única consideración del sexo, sin tener en cuenta otros factores objetivos, que, además, indica que deben ser transparentes.

Y para glosar el cambio de siglo, cabría mencionar las Sentencias Kreil C-285/98 y Sirdar C-273/97, en las que el TJUE, igualmente con titubeos, aborda la cuestión del acceso de la mujer a todos los puestos de trabajo en las FAS.

En efecto, si en Kreil indica que las mujeres deben de poder optar a todos los puestos, incluso los operativos, más allá de los sanitarios y otros que no supusieran uso de armamento como dictaminaba la normativa alemana[10], en el Caso Sirdar indica que, a pesar de que la materia del acceso a las FAS está dentro del Derecho Europeo y se le debe aplicar el Principio de Igualdad de Trato, sí admite que "la exclusión de las mujeres en unidades de combate (…) puede estar justificada (…) por razón de la naturaleza y las circunstancias de las actividades de que se trata".

6. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (CDUE)

El proceso de "constitucionalización" de la Igualdad de Género tiene otro paso fundamental con la aprobación en el año 2000 de la CDUE, texto en el que se recogen por primera vez en la UE un elenco de Derechos Fundamentales aplicable a toda la Unión. Así, dentro del Capítulo III, intitulado "Igualdad", cabe destacar un artículo expresamente dedicado a la Igualdad de Género:

"Artículo 23. Igualdad entre hombres y mujeres.

La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado".

La CDUE no fue incluida como parte de los Tratados, esto es, como Derecho Originario o de máximo rango hasta el Tratado de Lisboa (TL), con lo que en sus comienzos no tenía un valor jurídico vinculante. No obstante, como indica Sáenz de Santamaría (2008), desde su firma, el TJUE comenzó a invocar la CDUE, e incluso otras instancias como el Tribunal Penal Internacional o los tribunales nacionales fueron trayendo a

10 Tanta importancia tuvo en su momento esta Sentencia que Alemania se vio obligada a modificar su normativa constitucional en lo referente al acceso de la mujer a las FAS. Para desarrollar este asunto, y la propia Sentencia, véase Martín Vida. M.A. (2004). La reforma del art. 12ª de la Ley Fundamental de Bonn a raíz de la Sentencia Kreil del TJUE. Revista Española de Derecho Constitucional. Universidad de Granada, nº1 enero-junio 2004.

sus pronunciamientos ese nuevo elenco de Derechos, que suponía para la ciudadanía un nivel de protección adicional al que ya ofrecían sus constituciones nacionales o el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Calificada desde sectores de la Doctrina como un documento "complejo", como, por ejemplo, Cruz Villalón (2017), desde luego se considera una auténtica "declaración de derechos en sentido propio, vinculando a órganos e instituciones, y es al mismo tiempo la Declaración de Derechos de todos y cada uno de los EEMM", aunque, aclara, "solo cuando aplican el Derecho Comunitario". Nuevamente, el TJUE ha vuelto a ser un elemento fundamental de implementación de la CDUE, como estudia el profesor Ugartemendía (2017), citando, entre otros, a Cruz Villalón cuando ejercía de abogado general en el TJUE.

Y es que desde su proclamación, el TJUE ha ido dotando a la CDUE no solo de eficacia vertical, tanto frente a actos de la UE como de los EEMM cuando apliquen su Derecho, sino incluso de eficacia horizontal (Prechal, 2020). Esto es afirmar que "la Carta contiene artículos que despliegan una eficacia horizontal o entre particulares, siempre que la disposición en cuestión «sea susceptible por sí misma para conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal»".

Como se ha dicho, el TJUE, ahora con la ayuda de la CDUE, continúa su labor de desarrollo de las múltiples facetas que tiene el Derecho de Igualdad, y, con ello, también el de Género. Después del cambio de siglo se pueden seguir citando multitud de sentencias y temáticas.

Así, en el campo del acceso de la mujer a determinadas profesiones, se pueden mencionar las Sentencias Dory C-186/01 y Comisión c. Austria C-203/03.

La primera indica que la materia general del desempeño laboral de la mujer en las instituciones militares no queda excluido del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria, y que la excepción de seguridad pública para sustraer este tipo de normativa al Derecho de la UE no puede extenderse a todos los campos, a riesgo de quebrar la aplicación del Derecho de la UE. En la Sentencia Comisión c. Austria establece que la exclusión general de la mujer de profesiones demandantes desde el punto de vista físico, como son los trabajos en el medio hiperbárico y de buceo, no son admisibles.

Pasando por temas habituales como el cálculo de pensiones y las retribuciones por relacionadas con la antigüedad, destaca en estos años la actividad en materias de conciliación, como la Sentencia Lommers C-476/99. Esta declara ajustadas a derecho medidas establecidas por los poderes públicos "para remediar la considerable infrarrepresentación de las mujeres entre su personal y que, en un contexto caracterizado por la insuficiencia manifiesta de guarderías adecuadas y asequibles, reserva a las funcionarias las plazas de guardería que subvenciona". En la Sentencia Merino Gómez C-342/01, estableció que una mujer podrá disfrutar de sus vacaciones anuales en un periodo distinto del de su permiso de maternidad.

También interesa la Sentencia Coleman C-306/06, en la que una mujer sufría un trato menos favorable en su trabajo por el hecho de tener un hijo con discapacidad; añadiendo un escalón más en el que se pueden dar situaciones de discriminación, que en este caso sufría la mujer por tener un hijo con unas necesidades especiales.

Igualmente, con un contenido fuertemente jurídico y exportable a toda la normativa europea, es la declaración que el TJUE realiza en la Sentencia Rinke C-25/02. En ella

afirma que "el cumplimiento de la prohibición de las discriminaciones indirectas por razón de sexo constituye un requisito para la legalidad de cualquier acto adoptado por las instituciones comunitarias", control de legalidad que, evidentemente, se extiende a las normativas nacionales que transpongan directivas europeas.

No olvida tampoco el TJUE su Jurisprudencia en relación a la importancia de las estadísticas y porcentajes como herramienta para detectar discriminaciones indirectas. Son ejemplo la Sentencia Allonby C-256/01, al considerar discriminatorio un régimen de pensiones que excluye de forma mayoritaria a las mujeres por no haber llegado a un mínimo de cotización; o la Sentencia Ursula Voß C-300/06, cuando también proscribe un sistema de remuneraciones que afecta a las personas que trabajan a tiempo parcial, cuando en este grupo la mayoría son mujeres.

En este comienzo de siglo, esta actividad de implementación de la CDUE se ve complementada con una intensa actividad normativa, claro fruto del trabajo de años que venía desempeñando el TJUE. Es considerada por Rey Martínez (2008) como la más prolífica en materia de Derecho Antidiscriminatorio, al recoger por fin ya sin ambages los principales conceptos de la Jurisprudencia analizada.

Más allá de otras normas relacionadas con ese campo de la lucha contra cualquier tipo de discriminación, con normas tales como la Directiva 2000/43/CE sobre el principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico, o la Directiva 2000/78/CE sobre el marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; la reforma del derecho vigente sobre Igualdad de Género comienza con la Directiva 2002/73/CE sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo. Directiva que ya indica en su preámbulo que respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular en la CDUE, y califica a la Igualdad de Trato entre hombres y mujeres como "Principio Fundamental, con arreglo al artículo 2 y al apartado 2 del artículo 3 del Tratado y la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia".

Dos años después, la Directiva 2004/113/CE sobre el Principio de Igualdad de Trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios, viene a abordar esa forma específica de discriminación, también trabajada por el TJUE, como es la del acceso a bienes y servicios. Al igual que la anterior, recuerda que la "Igualdad entre hombres y mujeres es un principio fundamental de la Unión Europea", citando expresamente los artículos 21 y 23 de la CDUE.

Finalizar este apartado con la Directiva 2006/54/CE sobre el Principio de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, y que fue concebida como un instrumento de "refundición y actualización" de la normativa anterior sobre igualdad de género[11], y de la que cabe decir que es el

11 Esta se trata, verdaderamente, de una directiva paradigmática en relación a la igualdad de género, que refunde, además, gran parte de la actividad normativa de la UE en esta materia en las décadas anteriores. Su contenido viene a ser la clara muestra del camino que, impulsado por el TJUE, ha ido recorriendo el Derecho de igualdad de género en el seno de la Unión, lo que queda claramente establecido en la Directiva cuando afirma en su Considerando primero lo siguiente: "Dado que en dichas Directivas (refiriéndose a la 76/207/CEE, 86/378/CEE, 75/117/CEE o la 97/80/CE) se han hecho modificaciones, conviene, en aras de la claridad, refundir las disposiciones correspondientes, reuniendo en un único texto las principales disposiciones existentes en este ámbito, así como ciertas novedades que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas".

cuerpo normativo que más influye en la Ley de Igualdad aprobada al año siguiente en España.

7. EL DERECHO DE IGUALDAD DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA DESDE EL TRATADO DE LISBOA (TL)

La llegada del TL en el año 2008 crea lo que la profesora Freixes (2008) ha denominado como "sistema de protección multinivel de los derechos fundamentales", comprendido por la CDUE, el CEDH y las tradiciones constitucionales de los Estados Miembros. Lo cierto es que el Tratado de la Unión Europea (TUE) que llega con Lisboa trae un artículo fundamental, el 6, del que destaca:

"Artículo 6.

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados".

Esta redacción convierte a la CDUE en Derecho Originario, esto es, en un documento jurídicamente vinculante como cualquier otro artículo del TUE. Además, el inciso final del artículo 2 del Tratado indica que entre los valores comunes a los Estados está la igualdad entre mujeres y hombres, y en el artículo siguiente, en la lucha contra la discriminación, establece que una de las formas de hacerlo es el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres.

En el artículo 8 la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres se convierte en un objetivo de la Unión, lo que en el artículo 10 se refuerza al establecerse que en la definición de políticas y acciones se tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, lo que vuelve a ser remarcado en el artículo 19.

Desde luego que se puede decir que las menciones a la Igualdad de Género entran con el TL de una manera mucho más intensa, yendo más allá del habitual campo laboral que marcaba la acción de la UE en esta materia en los tratados anteriores. Ello sin mencionar la ya citada incorporación de la CDUE y su artículo 23 a la cúspide del Derecho Comunitario (Velasco Portero, 2011).

Este efecto se nota igualmente en la normativa más reciente, posterior al TL, en la que cabe destacar la Directiva 2010/18/UE sobre el permiso parental, que establece relaciones entre la "materia laboral y la lucha contra la discriminación". Esta Directiva abre un campo de trabajo fundamental en este ámbito como es el de la conciliación, y una de sus derivadas más importantes como es la protección a la maternidad, y la progresiva apertura a nuevos tipos de permisos familiares que comenzaban a desarrollarse en esos años, como los casos en que un trabajador tiene que dejar su puesto de trabajo para atender una urgencia.

En el mismo año, se publica la Directiva 2010/41/UE sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, que viene a recoger a una de las grandes olvidadas de ese mercado laboral como es la actividad autónoma, donde suele ser difícil la conciliación.

Por último, en el año 2019 es actualizada toda la materia de conciliación mediante la Directiva (UE) 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida

profesional de los progenitores y los cuidadores, que es puntera por poner sobre la mesa cuestiones prácticas que inciden directamente en la igualdad entre hombres y mujeres, aunque solo sea desde el punto de vista laboral, y colocando en el centro de la problemática las políticas de conciliación de la vida familiar.

Así, indica que "las políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional deben contribuir a lograr la igualdad de género promoviendo la participación de las mujeres en el mercado laboral, el reparto igualitario de las responsabilidades en el cuidado de familiares y la eliminación de las desigualdades de género en materia de ingresos y salarios", indicando que la conciliación "sigue constituyendo un reto considerable" donde la creciente "prevalencia del horario ampliado y los cambios en los calendarios de trabajo (…) repercuten negativamente en el empleo femenino".

También menciona el hecho de que el Derecho de la Unión proporcione pocos incentivos para que los hombres asuman las mismas responsabilidades que las mujeres, y que el mayoritario uso que hacen las mujeres de los permisos de conciliación repercute en sus cotizaciones sociales; indicando, además, que no solo basta con asegurar el derecho a los permisos, sino también el posterior reintegro a la vida laboral, conservando todos los derechos económicos y sociales.

En cuanto a la última Jurisprudencia tras el TL, el TJUE continúa con temas habituales como las diferencias salariales y retributivas. Así, en la Sentencia Kenny C-427/11, aborda una posible discriminación indirecta por vía salarial cuando se da la situación de que 353 puestos operativos en un cuerpo de policía están ocupados solo por 74 mujeres, mientras que en un grupo de 761 policías dedicados a tareas administrativas la mayoría eran mujeres.

Pero en estos años desarrolla con intensidad la materia de los permisos parentales. Así ocurre en la Sentencia Pedro Roca C-104/09, cuando considera que no se ajusta a Derecho el que las mujeres madres y trabajadoras por cuenta ajena puedan disfrutar de un permiso dentro de los nueve primeros meses del nacimiento, y que no lo puedan hacer los padres en la misma situación, salvo cuando sus parejas sean también trabajadoras por cuenta ajena. Con la Sentencia Nadezna C-7/12, proscribe una norma que, al objeto de evaluar puestos de trabajo de funcionarios que iban a ser amortizados, considera el hecho de haber disfrutado de permisos parentales como un demérito.

Sobre las materias relacionadas con el acceso a puestos de trabajo y carrera profesional, destaca la Sentencia Leone C-173/13. En ella, el Tribunal dictamina que no son suficientes aquellas acciones de los estados que "se limitan a permitir a los trabajadores interesados gozar de una jubilación anticipada con pensión de disfrute inmediato y a concederles una bonificación de antigüedad con ocasión de su jubilación, sin aportar remedio alguno a los problemas que puedan encontrar durante su carrera profesional".

De todo el desarrollo hasta aquí visto, cabe decir que sobre el papel que ha jugado el TJUE en la definición y concreción de los Derechos Fundamentales en la UE pocas dudas quedan hoy. Es la propia Doctrina la que mayoritariamente, no sin críticas en ocasiones, reconoce que el Tribunal pasa por "erigirse en la Institución más relevante, pese a algunos vaivenes, del creciente proceso de constitucionalización de Europa" (Tomás Mallén, 2017).

También indica esa Doctrina que el Tratado de Lisboa "ha reforzado el papel del TJUE y dado fuerza jurídica a la CDUE[12]", o que la decisión de "incorporar la CDUE a los Tratados constitutivos supone un importante paso adelante en la construcción de un espacio jurídico europeo en materia de Derechos Humanos"[13]. En definitiva, parece clara esa vis expansiva de la protección de los DDFF y el papel crucial en ello del TJUE.

8. CONCLUSIONES

El Derecho de Igualdad de Género se ha ido configurando, como otros en la UE, tras un largo proceso de construcción jurídica, que ha influido tanto en la normativa europea como en la nacional, incidiendo en importantísimos aspectos de la vida cotidiana de las personas, cuyo repaso sirve para ver las áreas en las que, se insiste, un Tribunal legalmente constituido y con competencia en España, como el TJUE, considera que existen situaciones en las que se lesiona un Derecho Fundamental, como es el de Igualdad, en su vertiente de Género.

Así, el TJUE ha considerado que dentro de este Derecho se haya comprendido el Principio de Igualdad de Retribución que, ya con la Directiva 76/207, se ampliaba a aspectos tan importantes como el acceso al empleo con el Principio de Igualdad de Trato. Con la Saga Defrenne se acuña el término de prohibición de la discriminación y comienza a dibujarse uno fundamental como es el de discriminación indirecta. Con el final de las sentencias Defrenne llega la Directiva 79/7 y el comienzo de la labor de la UE en materia de seguridad social, en ámbitos clave como la protección contra riesgos tales como la enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, el paro e indemnizaciones por despido o la vejez.

También indicó el TJUE que este Derecho debe ser objeto de protección y tutela y que, para ello, los EEMM deben establecer un sistema de sanciones eficaces, adoptando, eso sí, solo aquellas medidas que sean necesarias para proteger el Derecho y poner a todas

12 A la que ya se ha visto que el TJUE ya comienza a conferir de efecto directo horizontal, requiriendo el TJUE que la provisión concernida sea por sí misma lo suficientemente clara como para conferir un derecho, sin necesidad de ulteriores desarrollos para su aplicación. Así lo indica, por ejemplo, el ya citado profesor Sacha Prechal.

13 En opinión del profesor José Martín y Pérez de Nanclares, que también considera "que el TJUE se ha convertido en un factor de constitucionalidad, y es que parece claro que se está produciendo una europeización de las constituciones nacionales, a la vez que la jurisprudencia del TJUE se ha visto influenciada por los tribunales constitucionales". Véase el Ensayo de este profesor en la página 76 de la obra general: Derechos Fundamentales: el Tribunal de Justicia de la UE y los Tribunales Constitucionales. Encuesta sobre el TJUE como actor de constitucionalidad. Revista UNED Teoria y Realidad Constitucional , nº 39, año 2017, pps. 13 a 82. Extraído el 27 de enero de 2022 de: https://doi.org/10.5944/trc.39.2017.19148.especially when a national constitutional court raises a preliminary ruling before the Court of Justice of the European Union, and its consequences in the traditional constitutional order.","author":[{"dropping-particle":"","family":"Fundamentales","given":"Derechos","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""},{"dropping-particle":"","family":"Tribunal","given":"El","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""},{"dropping-particle":"","family":"Constitucionales","-given":"Tribunales","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""}],"container-title":"Teoria y Realidad Constitucional","id":"ITEM-1","issue":"1","issued":{"date-parts":[["2017"]]},"page":"13-82","title":"-Encuesta sobre el tjue como actor de constitucionalidad","type":"article-journal","volume":"39"},"uris":["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=b5955739-1403-41dc-bd74-41038ca15a78"]}],"mendeley":{"formattedCitation":"Derechos Fundamentales, El Tribunal, and Tribunales Constitucionales, "Encuesta Sobre El Tjue Como Actor de Constitucionalidad," Teoria y Realidad Constitucional 39, no. 1 (2017

las personas en pie de igualdad para su disfrute. Dentro de esta protección también está el Principio de Inversión de la Carga de la Prueba.

Además, el TJUE también dejó claro que la Igualdad de Género es un derecho en constante evolución social y fue ampliando su campo a cuestiones tales como el acceso a determinados puestos de trabajo en las Fuerzas de Seguridad o en las Fuerzas Armadas.

El TJUE ha puesto sobre la mesa la discriminación que sufre la mujer al ser la que mayoritariamente desempeña trabajos a tiempo parcial o se acoge a las reducciones de jornadas, con las consecuencias que ello tiene en aspectos como las retribuciones y las posteriores pensiones, todo ello teniendo en cuenta las desigualdades en los tiempos de cotización y desempeño profesional. Ha analizado situaciones en las que estas diferencias retributivas se dan cuando los puestos habitualmente mejor pagados– operativos o de dirección- son mayoritariamente ocupados por hombres. Y, además, para poner esta problemática sobre la mesa, el Tribunal admitió la licitud de las estadísticas como medio de comprobar si un grupo de personas desarrolla sus derechos en pie de igualdad con respecto a otros.

Por otro lado, ha configurado el TJUE la conciliación como un aspecto clave, con derivadas como el ejercicio de la maternidad, y la especial protección que esta merece, pero también la necesidad de dejar indemne a la mujer en su carrera profesional[14] cuando decida ser madre, sin tener que optar por una u otra. La maternidad no es ni una enfermedad ni una situación de baja, sino que, gracias al empuje del TJUE, se ha venido configurando como una situación de no disponibilidad para el servicio, que, además, no debe tener efectos perniciosos ni retributivos o de cotización, ni en la carrera profesional. En este último campo ha dejado claro que maternidad, conciliación y carrera profesional, juntas o por separado, son un semillero de discriminaciones indirectas. Incluso abordó los procesos selectivos y la exclusión de una mujer por el hecho de estar encinta o tener intención de ello.

Otro campo donde el Tribunal ha tenido de pronunciarse es el de la selección de candidato, habiendo establecido, desde la Sentencia Marschall, las llamadas “cuotas flexibles”, es decir, que en igualdad de condiciones entre el candidato masculino y femenino se pueda elegir a la mujer si esta está infrarrepresentada. No obstante, recuérdese que hasta la fecha no se ha pronunciado sobre las cuotas puras.

Todo este círculo debe ser cerrado indicando, además, que el TJUE ha realizado esta labor tratando de buscar una verdadera igualdad, con un escrupuloso respeto al Principio de igualdad de Trato, fallando a favor del hombre cuando consideraba que era este sexo el que en alguna cuestión se veía desfavorecido, como se ha visto que ha hecho con los permisos parentales[15].

14 Recuérdese, por ejemplo, la *Sentencia Maurice Leone del Asunto C-173/13,* cuando el TJUE indicaba que “no están comprendidas en las medidas que impulsa el artículo 141 del TFUE y sus directivas de desarrollo en materia de igualdad de retribuciones, aquellas acciones que toman los estados que se limitan a permitir a los trabajadores interesados gozar de una jubilación anticipada con pensión de disfrute inmediato y a concederles una bonificación de antigüedad con ocasión de su jubilación, sin aportar remedio alguno a los problemas que puedan encontrar durante su carrera profesional”.

15 Recuérdese aquí, por ejemplo la *Sentencia Pedro Roca en el Asunto C-104/09,* cuando afirmaba que no se ajustaba a Derecho una norma nacional que permitía que las mujeres madres y trabajadoras por cuenta ajena pudieran disfrutar de un permiso dentro de los nueve primeros meses del nacimiento, y que no lo pudieran hacer los padres en la misma situación salvo cuando sus parejas sean también trabajadoras por cuenta ajena.

Para ir concluyendo, se puede afirmar que la Igualdad de Género es un campo en el que la UE ha desarrollado una gran actividad normativa y jurisprudencial[16]. En el ámbito del Derecho de la UE, Igualdad de Género es eso, un Derecho Humano y Fundamental cuyas posibles vulneraciones inciden en tantos aspectos de la vida de las personas como se ha visto en este artículo. Desde luego que se puede abordar desde otros ámbitos como el sociológico, pero lo que se ha querido trasladar aquí, y esa era la principal misión de estas líneas, es que tiene una vertiente jurídica muy importante, desarrollada profusamente, además, por un Tribunal que, aunque poco conocido aún en nuestro país, no deja de tener una clara competencia jurisdiccional sobre España. Y si las sentencias de los tribunales están para cumplirse, el campo de la Igualdad no puede ser menos, se trata, simplemente, del Estado de Derecho.

Y, en el Estado de Derecho, aquellos que tramitan y elaboran normas pueden y deben tener siempre en cuenta la Jurisprudencia para que esas normas se adapten lo mejor posible a la normativa vigente, europea en este caso, y que, dada las especiales características del Derecho de la UE y de su Jurisprudencia, se ha ido construyendo y perfilando a través de los pronunciamientos del TJUE. Como se ha dicho, el tramitador normativo, no solo en el Parlamento sino especialmente en el ámbito reglamentario, en las secretarías generales técnicas de los ministerios y otras unidades con responsabilidades en esta materia, debe conocer cuáles son los campos en los que el TJUE ha dictaminado que se dan vulneraciones contra el Derecho de Igualdad de Género, para tratar de paliarlas. Y esto no es política o sociología, al menos en el caso en que aquí se habla, sino, simplemente, Derecho.

Y lo cierto es que ese desarrollo ya se ha dado en la Guardia Civil, donde en los últimos años se ha podido ver que ha comenzado una intensa actividad normativa, especialmente en materias de conciliación, habiéndose trasladado a la Administración en general diversas sentencias antes vistas en materia de permisos parentales como la Pedro Roca, por citar un ejemplo que ha beneficiado a los hombres. Pero, en el caso de la Guardia Civil, si se analiza un documento como la Guía para la aplicación de medidas de conciliación en la Guardia Civil, en su versión de diciembre de 2021, se podrá ver en su índice muchos de los contenidos aquí tratados. De hecho, una de las principales referencias es la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de la que ya se ha visto que constituyó transposición de la normativa europea, en especial de la Directiva 2006/54/CE, que, a su vez, tiene fuertes referencias a la Jurisprudencia del TJUE.

Por último, y tratando de hacer prospectiva, no se puede finalizar sin mencionar un campo del que ya se conoce una vertiente polémica que no se puede obviar como es la política de cuotas. Como se ha dicho, aunque en España ya se están empezando a aplicar cuotas puras en algunas convocatorias de la Administración, por ahora solo están siendo trasladadas a los tribunales nacionales. Es aventurado adelantar cómo va a reaccionar el TJUE ante una cuestión de este tipo, ante la que aún no ha tenido que pronunciarse. Por un lado se ha visto su propensión a aceptar medidas de acción positiva cada vez más ambiciosas, pero por otro lado su escrupuloso respeto al Principio de Igualdad de Trato, de tal manera que solo se aceptan medidas que pasen cierto filtro de proporcionalidad y objetividad en la medida. ¿Pasará una reserva pura y

16 Lo que se puede comprobar de forma práctica en la propia página web del TJUE, en Eurlex, si se realiza una búsqueda sobre el Principio de “no discriminación”.

estricta de plazas para mujeres este test de proporcionalidad que ha aplicado el TJUE en el pasado o aplicará uno nuevo más flexible? Sólo el tiempo lo dirá, pero desde luego, tarde o temprano algún tribunal de cualquiera de los 27 acabará elevando una cuestión de este tipo.

BIBLIOGRAFÍA

Agudo Zamora. M. (1989). La evolucion historica de la proteccion de los derechos en las Comunidades Europeas: Desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht. Universidad de Córdoba.

Andrés Sáenz de Santa María. P. (2008). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la práctica española. Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 15. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Astola Madariaga. J. (2005). De la legitimidad democrática en la UE y de la legitimación democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el ensayo de Constitución Europea. Revista UNED Teoría y realidad constitucional, nº 15.

Balaguer Callejón. M. L. (2005). La Constitución Europea y la Igualdad de Género. Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 3. Universidad de Granada.

Ballester Pastor. A. (2001). La propuesta de reforma de la Directiva 76/201: evolución y adaptación del principio de no discriminación por razón de sexo en el Derecho Comunitario. Revista Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, nº 59.

Bellido Barrionuevo. M. (2005). La eficacia interpretativa de la Directiva comunitaria durante el periodo de transposición. El efecto de anticipación de la Directiva en conexión con el efecto bloqueo. Cuadernos de Derecho Público, nº 24. Instituto Nacional de Administración Pública.

Cruz Villalón. P. (2017). El valor de posición de la Carta de Derechos Fundamentales en la Comunión Constitucional Europea. Revista UNED. Teoría y Realidad Constitucional, nº 39.

Diez de Velasco.M. (2010). Las Organizaciones Internacionales: 16ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid.

Freixes. T. (2004). Derechos fundamentales y perspectiva de género en el diálogo intercultural. Proyecto de Investigación de la Cátedra Jean Monnet: “Les relations de coopération envers l´Union Européenne et le pays de la Meditérranée”. Años 2004-2007.

García Ortiz. A. (2018). Diálogo y conflicto entre tribunales a propósito de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Novedades con ocasión de la Saga Taricco. Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 30. Universidad de Granada.

García del Rey. M. (2003). La discriminación retributiva en el ámbito de la Unión Europea. Revista Alcalibe, nº 3. Centro Asociado de la UNED en Talavera de la Reina.

Goig Martínez. J.M (2014). Del tratamiento jurídico, a la realidad y efectividad de las políticas en igualdad de género. Revista de Derecho de la UNED, nº 14.

González Pascual. M. (2014). El TJUE como garante de los Derechos de la UE a la luz de la Sentencia Digital Rights Ireland. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 49. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gordillo Perez. L. y Martinico G. (2013). La jurisprudencia federalizante y humanizadora del Tribunal de Justicia. Revista UNED Teoria y Realidad Constitucional, nº 32.

Mangas Martín. A (2005). Cincuenta años de igualdad de trato entre mujeres y hombres en la Unión Europea: balance. Repositorio electrónico de la Universidad Carlos III de Madrid.

Martín y Pérez de Nanclares. J. (2017). El TJUE como actor de La Constitucionalidad en el Espacio Jurídico Europeo: la importancia del diálogo judicial leal con los Tribunales Constitucionales y con el TEDH. Revista UNED Teoria y Realidad Constitucional nº 39.

Martín y Pérez de Nanclares. J. (2017). Derechos Fundamentales: el Tribunal de Justicia de la UE y los Tribunales Constitucionales. Encuesta sobre el TJUE como actor de constitucionalidad. Revista UNED Teoria y Realidad Constitucional , nº 39.

Martín Vida. M.A. (1998). Medidas de tratamiento preferente a favor de las mujeres en el ámbito comunitario. Reflexiones al hilo de la Sentencia Marschall. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Martín Vida. M.A. (2004). La reforma del art. 12ª de la Ley Fundamental de Bonn a raíz de la Sentencia Kreil del TJUE. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 1. Universidad de Granada.

Martínez Miranda. M. (2018). La desigualdad retributiva entre mujeres y hombres. Una visión jurisprudencial. Conferencia impartida en las Segundas Jornadas Jurídicas de Derecho laboral y sindical: “La precariedad laboral: desigualdad y discriminación”.

Millán Moro. L. (1998). Igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a la promoción profesional en la jurisprudencia comunitaria: igualdad formal versus igualdad sustancial. Revista de Derecho Comunitario Europeo n. 3 (enero-junio 1998*).*Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Muñoz Machado. S. (2015). Los tres niveles de garantías de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 50*.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Nogueira Guastavino. M. (2013). La compleja protección de los trabajadores a tiempo parcial: los efectos explosivos e inciertos de la STJUE de 22 de noviembre de 2012. Revista Española de Derecho Europeo, nº 47. Ed. Thomsom Reuters.

O’Leary. S. (2018) A Tale of Two Cities: Fundamental Rights Protection in Strasbourg and Luxembourg. Cambridge Yearbook of European Legal Studies nº 20.

Phelan. W. (2015). The Troika: The Interlocking Roles of Commission v. Luxembourg and Belgium, Van Gend En Loos and Costa v. ENEL in the Creation of the European Legal Order. European Law Journal nº21 - 1.

Prechal. S. (2020). Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 66. Centro de estudios Políticos y Constitucionales.

Rey Martínez. F. (1996). La discriminación positiva de las mujeres (Comentarios a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, Sentencia Kalanke). Revista Española de Derecho Constitucional, nº 17. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rey Martínez. F. (2008) La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 84. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sánchez Pérez. J. (2019). La Discriminación laboral por razón de embarazo. Monografías de Temas Laborales de la Junta de Andalucía. Impacto sobre la legislación laboral española de la jurisprudencia del TJUE.

Sanz Caballero. S. (2009). De la exigencia de igualdad salarial a la política social comunitaria de atención a la maternidad y la conciliación laboral y familiar: Cuarenta años de promoción de la igualdad laboral por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudios de Economía Aplicada. Vol. 27, no. 3.

Sarrión Esteve. J. (2013) El Tribunal de Justicia de Luxemburgo como garante de los Derechos Fundamentales. Madrid. Ed. Dykinson.

Shuibhne. N. (2009). Margins of Appreciation: National Values, Fundamental Rights and EC Free Movement Law. European Law Review, vol. 32, no. 2.

Tomás Mallén. B. (2017). La ejecución de sentencias del Tribunal de Justicia como responsabilidad constitucional compartida: luces y sombras. Revista UNED Teoría y Realidad Constitucional, nº 39.

Ugartemendia Eceizabarrena. J y Bengoetxea Caballero. J. (2014). Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Revista UNED Teoria y Realidad Constitucional, nº 33.

Ugartemendía Eceizabarrena. J.I. (2017). La eficacia entre particulares de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Revista UNED Teoría y Realidad Constitucional, nº 39.

Velasco Portero. M.T. (2011). La igualdad entre mujeres y hombres tras el Tratado de Lisboa. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 92.

Vespaziani. A (2005). La igualdad en Europa. Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 4. Universidad de Granada.

SENTENCIAS DEL TJUE (relacionadas por orden de aparición en el artículo)

Recuérdese que en el buscador de Jurisprudencia del TJUE, introduciendo el número del asunto o su nombre, la búsqueda de cada una de las sentencias referenciadas es muy sencilla. El enlace directo al buscador es: CURIA - Página principal - Tribunal de Justicia de la Unión Europea (europa.eu)

Sentencias Vand Gend & Loos. Asunto C-26/62. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026

Sentenciia Costa ENEL. Asunto C- 6/64. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN

Sentencia Stauder v. Stadt Ulm. Asunto C-29/69. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029

Sentencia Internationale Handelsgesllschaft. Asunto C-11/70. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011

Sentencia Rutilli. Asunto C-36/75. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0036

Sentencia Defrenne I. Asunto C-80/70. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0080

Sentencia Defrenne II. Asunto C-43/75. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61975CJ0043&from=IT

Sentencia Defrenne III. Asunto C-149/77. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0149

Sentencia Von Colson y Kamann. Asunto C-14/83. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983CJ0014:ES:PDF

Sentencia Harz. Asunto C-79/83. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0079

Sentencia Johnston. Asunto C-222/84. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0222

Sentencia Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. Asunto C-318/86. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0318

Sentencia Rummler. Asunto C- 237/85. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0237

Sentencia Stoeckel. Asunto C-345/89. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0345

Sentencia Jenkins. Asunto C-96/80. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=c-96/80&td=ALL

Sentencia Teuling. Asunto C-30/85. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0030

Sentencia Rinner-Künh. Asunto C-171/88. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0171

Sentencia Kowalska. Asunto C-33/89. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d5fc0f891c24984809a2c2d1594cf60e2b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pa3iQe0?text=&docid=96454&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=78785

Sentencia Nimz. Asunto C-184/89. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=c-184/89&td=ALL

Sentencia Danfoss. Asunto C-109/88. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=c-109/88&td=ALL

Sentencia Harvey Barber. Asunto C-262/88. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=A964DC8776B8940D517D4CD5AEE0838E?text=&docid=96185&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1088444

Sentencias Hofmann. Asunto C-184/83. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0184&from=IT

Sentencia Dekker. Asunto C-177/88. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Enderby. Asunto C-127/92. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0127

Sentencia Royal Copenhagen. Asunto C-400/93- Enlace directo: CURIA - Documentos (europa.eu)

Sentencia Meyers/Adjudication Officer. Asunto C-116/94. Enlace directo: showPdf.jsf (europa.eu)

Sentencia Moroni. Asunto C-110/91. Enlace directo: EUR-Lex - 61991CJ0110_SUM - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Sentencia Sonia Jackson y Patricia Cresswell v. Chief Adjudication Officer. Asuntos acumulados C-63/91 y C-64/91. Enlace directo: EUR-Lex - 61991CJ0063 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Sentencia De Weerd. Asunto C-343/92. Enlace directo: EUR-Lex - 61992CJ0343 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Sentencia Carol Webb. Asunto C-32/93. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Habermann-Beltermann. Asunto C-421/92. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencias Kalanke. Asunto C-450/93. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0450&from=LT

Sentencia Marschall. Asunto C-409/95. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Draehmpaehl. Asunto C-180/95. Enlace directo: Resultados de la búsqueda - EUR-Lex (europa.eu)

Sentencia Comisión c. Francia. Asunto C-197/96. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0197_SUM&from=FR

Sentencia Comisión c. Italia. Asunto C-207/96. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0207&from=FR

Sentencia Thinbault. Asunto C-136/95. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Mary Brown. Asunto C-394/96. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Lewark. Asunto C-457/93. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0457&from=EN

Sentencia Gerster. Asunto C-1/95. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Hill y Stapleton. Asunto C-243/95. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61995CJ0243_SUM&from=MT

Sentencia Krüger. Asunto C-281/97. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0281_SUM&from=EN

Sentencia Badeck. Asunto C-158/97. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Abrahamsson. Asunto C-407/98. Enlace directo: CURIA - Lista de resultados (europa.eu)

Sentencia Tanja Kreil. Asunto C-285/98. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-285/98&td=ALL

Sentencias Sirdar. Asunto C-273/97. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-273/97&td=ALL

Sentencia Dory. Asunto C-186/01. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0186

Sentencia Comisión c. Austria. Asunto C-203/03. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-203/03

Sentencia Lommers. Asunto C-476/99. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-476/99&td=ALL

Sentencia Merino Gómez. Asunto C-342/01. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62001CJ0342

Sentencia Coleman. Asunto C-306/06. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0303

Sentencia Rinke. Asunto C-25/02. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71435&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=12892378

Sentencia Allonby. Asunto C-256/01. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=c-256/01

Sentencia Ursula Voß. Asunto C-300/06. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30d53f9678dba86a43d7b0ff833aeb393aa1.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNc3v0?docid=71856&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=207346

Sentencia Kenny. Asunto C-427/11. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-427/11&language=ES

Sentencia Pedro Roca. Asunto C-104/09. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-104/09

Sentencia Nadezna. Asunto C-7/12. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-7/12&language=ES

Sentencia Leone. Asunto C-173/13. Enlace directo: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-173/13&language=ES

NORMATIVA EUROPEA (relacionada por orden de aparición en el artículo)

Al igual que en el caso de la Jurisprudencia, recuérdese aquí el motor de búsqueda de normativa europea. Además, en cada búsqueda aparece si la norma sigue en vigor o, en su caso, las que la han derogado: https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es.

Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10905

Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31976L0207

Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10908

Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31992L0085

Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0034

Directiva 96/97/CE del Consejo de 20 de diciembre de 1996, por la que se modifica la Directiva 86/378/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996L0097R(01)

Directiva 97/80/CE, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0080

Directiva 97/81/CE:Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES (sindicatos). Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:31997L0081

Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del

principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32002L0073

Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32004L0113

Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición). Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32006L0054

Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010 , por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32010L0018

Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Enlace directo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32019L1158

SITIOS WEB

Agencia Europea de Derechos Fundamentales: https://fra.europa.eu/es

Buscador de jurisprudencia del TJUE: https://curia.europa.eu/

Buscador de normativa de la Unión Europea: https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es

Buscador de documentos de la Junta de Andalucía: documentos (juntadeandalucia.es)

Parlamento Europeo: www.europarl.europa.eu

Repositorio de la Universidad de la Rioja: https://dialnet.unirioja.es

Repositorio de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba: http://www.uco.es/derechoconstitucional/recursos

Repositorio electrónico de la Universidad Complutense de Madrid:http://eprints.ucm.es

Revista Europea de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada: https://www.ugr.es/~redce

Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas

Revistas electrónicas de la UNED: www.revistas.uned.es

Revista Española de Derecho Europeo: http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo

EL ESTADO MAYOR EN LA GUARDIA CIVIL
75 AÑOS DE HISTORIA

BALBINO ESPINEL

COMANDANTE. ESTADO MAYOR DE LA GUARDIA CIVIL

Fecha de recepción: 20/02/2022. Fecha de aceptación: 14/03/2022

RESUMEN

Desde que se fundó la Guardia Civil en 1844 siempre han existido órganos de asesoramiento y apoyo al más alto nivel de la Institución. Estas unidades, que a lo largo del tiempo tuvieron distintas estructuras —organizadas en Secciones o Negociados en función de la época—, se denominaban tradicionalmente "Secretarías".

Esto cambió en 1940 cuando, por una Orden del entonces ministro del Ejército, se creó un "Estado Mayor" en la Guardia Civil a semejanza de los existentes en las grandes unidades militares. A lo largo del medio siglo de vida que duró su primera etapa (1940-1991), esta Unidad se consolidó como pieza clave para la evolución y transformación organizacional del Cuerpo.

En 1997, apenas cinco años más tarde de haberse suprimido, el Estado Mayor se restauró en la estructura organizativa de la Dirección General. Desde entonces, los últimos 25 años ha centrado su esfuerzo en el asesoramiento a los responsables de los Mandos directamente vinculados al ámbito de las operaciones y de los servicios operativos, subordinado por ende a la Subdirección General de Operaciones, órgano que hoy en día se denomina Dirección Adjunta Operativa (DAO).

Palabras clave: Guardia Civil, Dirección General de la Guardia Civil, Subdirección General de Operaciones, Dirección Adjunta Operativa, Estado Mayor de la Guardia Civil.

ABSTRACT

Since Guardia Civil was founded in 1844 there have always been advisory and support elements at the highest level of the Institution. These units, organized into Sections or Negotiates depending on the moment, were traditionally called "Secretariats".

This changed in 1940 when, by order of the then minister of the Army, a "General Staff" was created in Guardia Civil, which would be organized modelled on those existing in the largest military units. Throughout the half century of life of its first stage (1940-1991), this Unit was consolidated as a key piece for the evolution and transformation of the Guardia Civil Corps.

In 1997, just five years after it had been eliminated, it would be restored to the organizational structure of the General Directorate. Since then, over the last 25 years it has focused its work on advising Operational Commanders, and therefore reporting to the General Subdirectorate for Operations, currently known as Deputy Directorate for Operations (DAO).

Keywords: Guardia Civil, General Directorate of Guardia Civil, Guardia Civil Operational Commander, General Subdirectorate for Operations, Guardia Civil General Staff.

Desde que surgieron en el siglo XVIII, los "estado mayores" son estructuras habituales en todas las organizaciones militares. Estas unidades, basadas en procesos de trabajo funcionales y colaborativos, se encargan de recopilar la información necesaria para asesorar técnicamente a los mandos superiores en la toma de decisiones, contribuyen a dictar y distribuir las órdenes oportunas para que cualquier misión sea abordada con las mayores garantías de éxito y velan por el cumplimiento de las mismas.

El origen del Estado Mayor en la Guardia Civil se sitúa meses después de concluir la guerra civil española (1936-1939). En abril de 1940, una Orden del entonces ministro del Ejército por la que se reorganizaba la Dirección General de la Guardia Civil (DGGC), hacía referencia por primera vez a la creación de un Estado Mayor de la Guardia Civil (EM).

Con la promulgación del Decreto 1088 de 18 de abril de 1975 por el que se reorganizaba el Centro Directivo, y una vez derogada la Orden del Ministerio del Ejército que lo había creado, el EM continuó ejerciendo sus funciones encuadrado orgánicamente en la estructura de la DGGC, desarrollando su principal función de principal órgano auxiliar de la persona titular de la misma.

Tras sufrir diferentes transformaciones, finalmente, fruto de una nueva reorganización de la orgánica de la Dirección General en 1991, el EM como unidad se suprimió, diseminándose sus cometidos de asesoramiento entre diferentes órganos y pasando a depender sus unidades subordinadas de la entonces recién creada Subdirección General de Operaciones.

La influencia de aquel Estado Mayor, y de los oficiales del Ejército de Tierra que lo conformaron inicialmente —muchos de ellos diplomados de Estado Mayor—, dejaron una fuerte impronta aún reconocible en la Guardia Civil, instituto armado de naturaleza militar que mantiene la doble dependencia fundacional de los Ministerios del Interior y de Defensa.

Apenas cinco años más tarde, en 1997, el EM se restauraría en la estructura organizativa del Cuerpo, estando sin embargo desde entonces ligado al ámbito de las operaciones y los servicios, subordinado por consiguiente a la Subdirección General de Operaciones, órgano que hoy en día ha adoptado la denominación de Dirección Adjunta Operativa (DAO).

En la actualidad su misión esencial perdura al ser "el principal órgano auxiliar de la DAO, del Mando de Operaciones (MOP) y del Mando de Fronteras y Policía Marítima (MAFRONT)" y tener la responsabilidad de «proporcionar los elementos de juicio necesarios para fundamentar sus decisiones, traducirlas en órdenes y velar por su cumplimiento»[1] (figura n.º 1).

1 Sus cometidos se recogen en el art. 4.5 del RD 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio del Interior. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9138 (consultado el 8 de enero de 2022).

El EM es el encargado de informar y asesorar técnicamente al mando, traducir sus decisiones en procedimientos y órdenes de servicio, y supervisar su cumplimiento.

Para ello recopila toda la información necesaria para proceder a la toma de decisiones y con ello dicta las órdenes oportunas para que dichas decisiones sean desarrolladas con las mayores garantías de éxito, las cuales son transmitidas mediante un eficaz procedimiento de difusión. Además, estudia y plasma en sus estrategias los planes y órdenes de servicio para afrontar futuras contingencias.

Figura n.º 1[2]. Organización esquemática de la DGGC.

A pesar de que dichos cometidos le otorgan una profunda influencia dentro de la estructura de la Institución, en la actualidad coexiste con otros órganos de asesoramiento en el nivel más alto de la organización —el Gabinete Técnico (GT) dependiente de la directora general y las Secretarías Técnicas de los Mandos de Personal (MAPER) y de Apoyo (MAPO)—.

El principal objetivo que se pretende alcanzar con este artículo es esbozar un recorrido histórico del EM de la Guardia Civil desde su creación en 1940, bajo la hipótesis de que sobre esta importante unidad del Cuerpo han pivotado desde entonces la mayor parte de los cometidos operativos de la Institución.

Así mismo, este documento aspira a servir de reconocimiento a todos los miembros de la Guardia Civil que han formado parte del EM con ocasión del 25 aniversario de la reimplantación del mismo en la estructura orgánica del Cuerpo.

Este hecho se produjo con la promulgación de la Orden Ministerial el 6 de junio de 1997, la cual determinaba las funciones de los órganos de la DGGC en desarrollo de

2 Todas las figuras que aparecen en este trabajo son elaboración propia del autor.

una nueva estructura que unos meses antes se había decretado para el Ministerio del Interior[3].

A lo largo del contenido de este artículo se reflejan algunas de las ideas recogidas por el autor a lo largo de diferentes entrevistas realizadas con dos de los últimos oficiales del Ejército de Tierra diplomados de EM que prestaron sus servicios en la Guardia Civil.

Los testimonios de los generales de Infantería Andrés Cassinello Pérez[4] y Carlos Rubio Delgado5 atestiguan el entusiasmo y enorme respeto hacia el Cuerpo de aquel grupo de oficiales que sirvieron durante largos periodos de sus carreras profesionales en el EM de la Guardia Civil.

1. ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL EN 1939

Durante la guerra la Guardia Civil, al igual que el resto del país, quedó dividida en cuestión de días. Pese a que como Institución se mantuvo fiel al poder legalmente establecido, desaparecería pocos días después de iniciado el conflicto armado.

El gobierno del Frente Popular, tras disolver el Cuerpo lo transformó, por el Decreto de 30 de agosto de 1936, en la Guardia Nacional Republicana (GNR). Sin embargo, en la zona controlada por el denominado “bando nacional”, se mantuvo el nombre de Guardia Civil a aquella parte que se adhirió al bando sublevado.

Finalizada la guerra, en mayo de 1939 la Inspección General, que se había desplazado a Valladolid, se volvió a reubicar en Madrid instalándose en el Colegio Infanta María Teresa, situado en la actual calle Príncipe de Vergara.

Durante aquellos meses el Instituto tuvo que ir, al igual que el resto de organismos del Estado, recomponiéndose de las graves heridas sufridas durante la guerra, tratando de recuperar poco a poco la normalidad en un escenario completamente devastado.

Tras la designación, en septiembre de 1939, del general de división del Ejército de Tierra Eliseo Álvarez-Arenas como inspector general del Cuerpo [título con el que se conocía por entonces al director general] se produjo la primera reorganización importante del Centro Directivo tras la guerra civil, la cual se describe en la Circular n.º 35 (figura n.º 2), fechada en octubre de aquel mismo año.

3 RD 1885/1996, de 2 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio del Interior. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-18075 (consultado el 12 de febrero de 2022).

4 Andrés Cassinello Pérez estuvo dos veces destinado en el EM de la Guardia Civil. Entre 1978 y 1983 como jefe de la 2ª Sección (Información) con los empleos de teniente coronel y coronel. Posteriormente, y habiendo alcanzado el empleo de general de brigada, se hizo cargo del EM entre 1984 y 1986.

5 Carlos Rubio Delgado ejerció su carrera profesional desde el empleo de comandante en el EM de la DGGC. Entre 1982 y 1991 como comandante, teniente coronel y coronel en las Secciones 1ª (Personal) y 3º (Operaciones). Posteriormente, tras la supresión del EM, continuó prestando servicio en la Secretaría Técnica de la Subdirección de Operaciones. En 1992, tras ascender a general de brigada, fue destinado al Gabinete Técnico, desde donde pasó a situación de reserva en 1996.

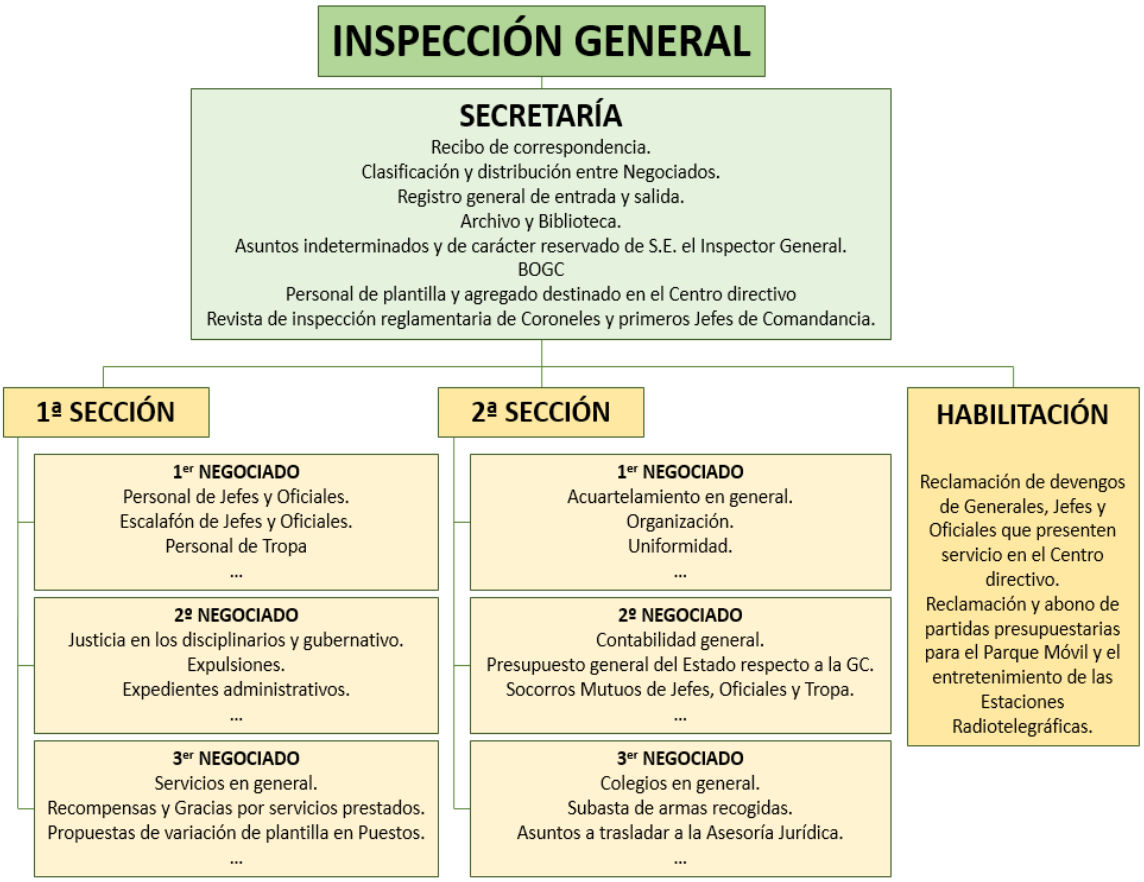


Figura n.º 2. IGGC según Circular nº 35 de octubre de 1939.

La Secretaría —un órgano de coordinación y asesoramiento directo al inspector general— se organizó en dos Secciones —cada una de ellas con tres negociados— y en una Habilitación, distribuyendo los diferentes asuntos a tratar según los ámbitos de los mismos de una manera muy detallada, a fin de que los coroneles jefes de los Tercios y de los Colegios, y los primeros Jefes de Comandancia, la tuvieran en cuenta a la hora de remitir su correspondencia (BOGC n.º 11, de 1 de noviembre de 1939, p. 435).

Tras el estudio de sus cometidos se infiere que la 1ª Sección se encargaba de los asuntos de personal y servicios; la 2ª de acuartelamientos, contabilidad, organización y colegios; y la Habilitación de los devengos de los generales, jefes y oficiales.

2. 1940-1941: NACIMIENTO DEL EM DE LA GUARDIA CIVIL

Durante el año 1940, el Cuerpo sufrió una nueva gran transformación debido a la entrada en vigor de la Ley de 15 marzo —conocida como “Ley de la refundación” o “Ley del injerto”— en la que, además de recuperar el Centro Directivo el nombre de Dirección General6, destacó la integración en el Cuerpo de la Guardia Civil del Cuerpo de Carabineros7, convirtiendo la antigua Inspección General de Carabineros en una Sección de la nueva DGGC.

6 En 1932 se había cambiado de nuevo el nombre de Dirección General por el que se usó primigeniamente en la fundación del Cuerpo: Inspección General de la Guardia Civil.

7 El Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras se había creado en 1829, quince años antes de la fundación de la Guardia Civil.

Según dicha Ley, al frente de la misma se situó a un oficial general del Ejército de Tierra. Además, para asesorarle y auxiliarse en la toma de sus decisiones se le dotó de un "Estado Mayor", unidad que se constituyó principalmente con oficiales y jefes a las distintas Armas del Ejército, provocando por un lado que el Ejército tomara el control *de facto* del Cuerpo y, por otro lado, convirtiendo el EM desde su creación en el principal órgano de decisión y asesoramiento de la Dirección General (López Corral, 2010).

A nivel estructural, el ministro del Ejército, teniente general José Enrique Varela Iglesias, dictó la Orden de 8 de abril de 19408, por la que se reorganizaba el Centro Directivo «de manera provisional» una vez integrados en uno solo los Cuerpos de la Guardia Civil y de Carabineros. La estructura inicialmente definida consistió en una Secretaría, en el propio EM, en una Asesoría Jurídica y en dos Secciones Generales —una para gestionar los asuntos propios de la Guardia Civil y otra para aquellos aspectos derivados del desaparecido Cuerpo de Carabineros— (figura n.º 3).

La jefatura de la Secretaría estaba al cargo de un coronel de Infantería. Por su parte, el EM era dirigido por un coronel diplomado de EM (DEM), el cual a su vez estaba asistido por un teniente coronel y dos comandantes DEM o pertenecientes al Servicio de Estado Mayor (SEM), así como por cuatro comandantes de cada una de las siguientes Armas y Cuerpos: Artillería, Ingenieros, Intendencia y Sanidad Militar.

Aquella primigenia estructura del EM, la cual duraría apenas unos meses, estaba formada por tres secciones: Organización, Instrucción y Justicia; Información y Cartografía; y Operaciones y Servicios.

Figura n.º 3. DGGC tras Orden de 8 de abril de1940.

8 Ver Orden de 8 de abril de 1940 sobre la Organización General de la Guardia Civil, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1940-3705 (consultado el 6 de febrero de 2022).

Pese a los cambios ordenados las modificaciones en la práctica no fueron inmediatas.

Así, a lo largo del año 1940 se fueron reorganizando y adaptando los nuevos puestos de trabajo a la estructura diseñada.

De esta manera, durante los siguientes meses el organigrama de la Dirección fue una continuación de la existente hasta entonces, con la diferencia de que las dos Secciones dependientes de la Secretaría, establecidas en octubre de 1939, pasarían a serlo desde ese momento de la 1ª Sección de Guardia Civil.

Dado que se mantuvo al general Álvarez-Arenas al frente de la Institución, a cargo de la 1ª Sección de Guardia Civil se situó al general de brigada Agustín Piñol Riera, miembro del Cuerpo que ostentaba la mayor graduación militar en aquel momento.

Sin embargo los cambios no tardarían en dejarse notar, más aún cuando el 18 de abril se publicaron en el Boletín Oficial del Cuerpo los destinos de los primeros jefes designados para ocupar los puestos de la nueva estructura (BOGC n.º 5, de 1 de mayo de 1940, p. 218).

De este modo, el coronel de Infantería DEM Antonio Torres Bestard se convirtió en abril de 1940 en el primer jefe de Estado Mayor (JEM) de la Guardia Civil, manteniéndose en el cargo hasta marzo de 1942 cuando, tras ser comisionado como jefe de la Infantería divisionaria de la 11ª División del Ejército, cesó en el destino.

En aquellos primeros años hubo un oficial que destacó por su larga permanencia en el EM, el teniente coronel José Herreros y Queypo de Llano.

Además de ejercer como Segundo JEM desde 1940 a 1952, realizando su labor como auxiliar de los diferentes jefes que fueron ocupando dicho puesto y asumiendo el mando en los momentos de suplencia de los titulares, desde 1940 a 1945 fue al mismo tiempo el jefe de la 3º Sección (la cual se encargaba de la gestión de los servicios y constituye un antecedente de la hoy conocida como Sección de Operaciones).

En 1952, tras su ascenso a coronel, fue destinado durante unos meses al EM Central del Ejército, pero en 1953 regresaría de nuevo a la Guardia Civil ejerciendo como JEM hasta finales del año 1956.

Volviendo a 1940, en junio se restauró la figura del subdirector general del Cuerpo designándose para tal puesto, siguiendo la lógica militar, al general Piñol.

Esto provocó que las dos Secciones que dependían de la 1ª Sección de la Guardia Civil pasaran a depender de la nueva Subdirección General y que cambiaran su denominación por “Sección de Personal” y “Sección de Asuntos Generales y Contabilidad” (en la figura n.º 4 se resalta en color naranja oscuro aquellas unidades que aún no estaban plenamente operativas).

Figura n.º 4. Organización de la DGGC entre junio y julio de 1940.

Por su parte, la gestión de la fuerza procedente de Carabineros se llevaría de manera paralela a la de la Guardia Civil en la 2º Sección General, con una pequeña estructura formada por mandos procedentes del extinto Cuerpo de Carabineros y dividida a su vez en dos Secciones.

Durante el verano de 1940 el EM se fue implementando paulatinamente. Las primeras disposiciones y, por lo tanto, los primeros cometidos de la Unidad, estaban relacionados con el control del armamento y con las requisitorias de personas que eran buscadas por las autoridades judiciales o gubernativas.

La vigilancia del armamento era en aquel entonces una importante misión, dado que tras la guerra había muchas armas de fuego fuera de control que tenían requisitorias por haber desaparecido, así como muchas otras que la ciudadanía iba entregando en los cuarteles.

El corto periodo en la que se mantuvo una doble estructura para la gestión de los Cuerpos que se acababan de unificar apenas duraría dos meses. Inmediatamente sería sustituida por una estructura en la que la Guardia Civil absorbería definitivamente al Cuerpo de Carabineros.

Así, en agosto de 1940, apenas cuatro meses después de la Orden del 8 de abril, y sin apenas haberse formalizado completamente el cambio anterior, el ministro del Ejército dispuso, “de forma definitiva”, una nueva reorganización.

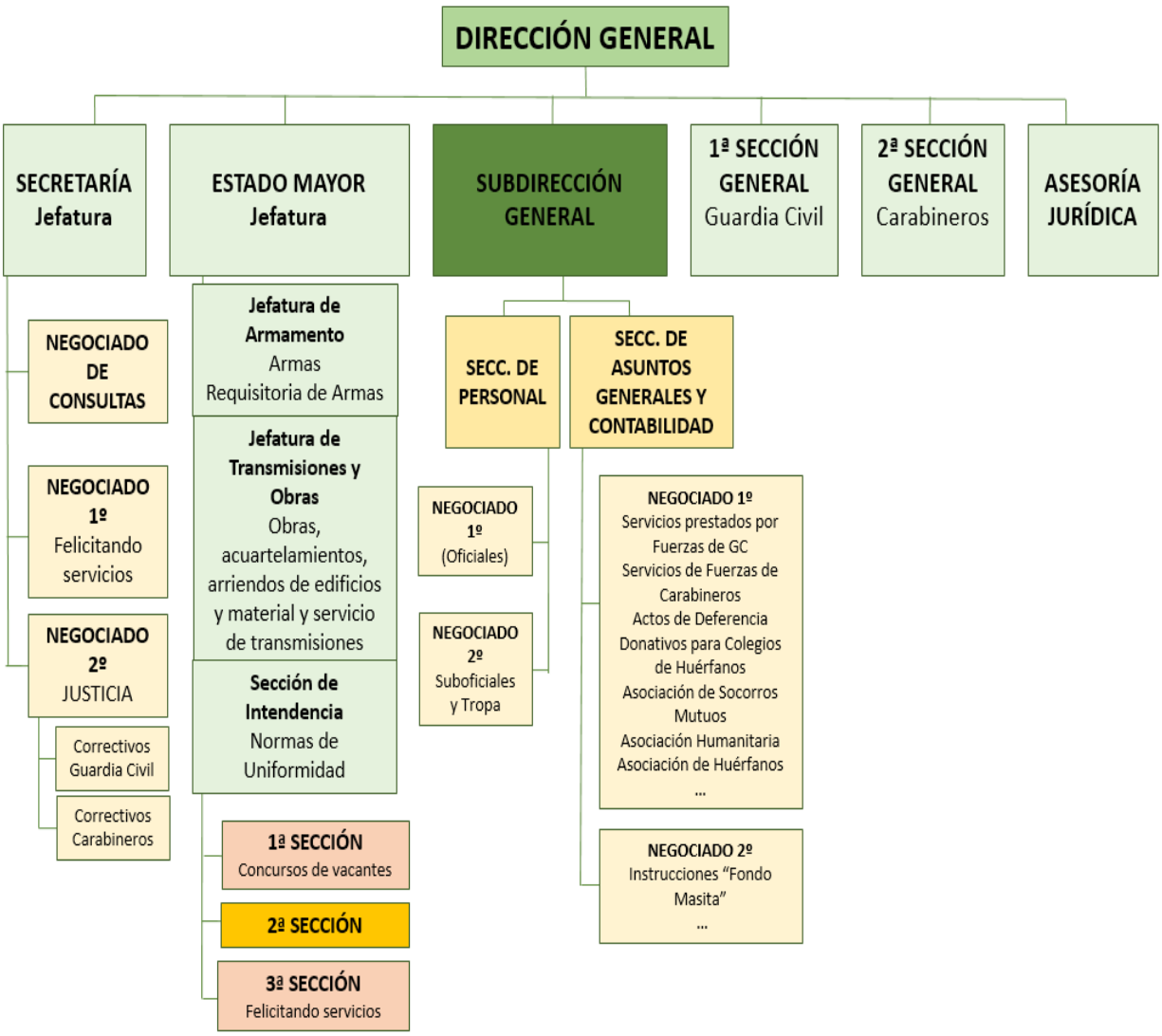


Figura n.º 5. Organización de la DGGC entre agosto de 1940 y enero de 1941.

Desafortunadamente, aquella nueva estructura, que se reflejó en un anexo de una Orden Ministerial fechada el 22 de agosto de 1940 en forma de cuadernillo independiente, no se ha podido localizar hasta la fecha ni en los archivos de la Guardia Civil ni en los del Ministerio de Defensa (BOGC n.º 3, de 1 de marzo de 1941, pp. 174-175).

Aun desconociendo los términos exactos de su contenido, a partir de ese momento el grueso de la gestión de ambos Cuerpos se desligó definitivamente de las dos Secciones Generales y pasó a concentrarse en la Subdirección General y en el EM (figura n.º 5). Sin embargo, este último cambio solo sería el preludio de una nueva estructura.

3. 1941-1975: CONFIGURACIÓN DEL EM DE LA GUARDIA CIVIL

Tras un año lleno de modificaciones, en febrero de 1941 el director general dictó una Orden interna en la que se reflejaba con mucho detalle una nueva estructura que dibujaba una orgánica que sería la base sobre la que se organizaría la DGGC durante las siguientes décadas (BOGC núm. 3, de 1 de marzo de 1941).

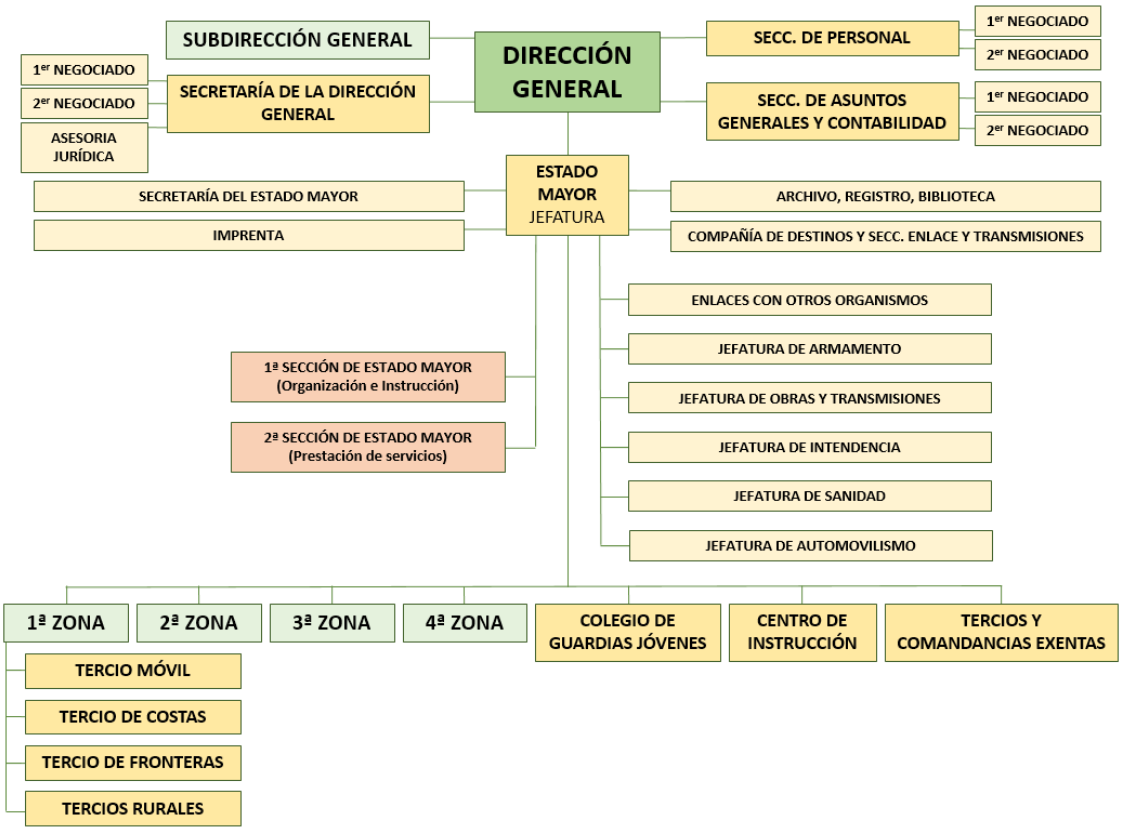


Figura n.º 6. Organización de la DGGC en febrero de 1941 (reproducción del esquema de la DGGC que figura en el BOGC núm. 3, de 1 de marzo de 1941).

Según la nueva disposición, el director Álvarez-Arenas —que había alcanzado el empleo de teniente general—, además de contar con un subdirector general, tenía cuatro órganos subordinados a cargo de coroneles (figura n.º 6):

- La Subdirección General, al cargo de un general de división procedente del Cuerpo de la GC. Entre sus cometidos figuraban girar las inspecciones del servicio y de la fuerza, y aquellos asuntos delegados y comisiones que le ordenara el director.
- La Secretaría de la Dirección General, al mando de un coronel de cualquier arma o Cuerpo combatiente, y organizada en dos negociados y una Asesoría Jurídica: el 1er Negociado se encargaba de la gestión del historial del Cuerpo, la resolución de consultas, la inserción de disposiciones en el BOGC, los certificados de las revistas periódicas de los jefes de las Unidades y la preparación del despacho con los ministros; y el 2º Negociado de los asuntos de "justicia".
- La Sección de Personal que, a cargo de un coronel del Cuerpo, quedó estructurada en dos negociados: el 1er Negociado denominado "Oficiales" y el 2º para "Suboficiales y Tropa".
- La Sección de Asuntos Generales y Contabilidad que, al cargo también de un coronel del Cuerpo, quedó así mismo organizada en dos negociados: el 1º dedicado a "Asuntos Generales" y el 2º para la "Contabilidad".
- Y el EM, cuyo jefe sería un coronel del Cuerpo o del SEM.

Por su parte, en el EM se refundieron únicamente en dos las tres Secciones existentes hasta entonces, adquiriendo a su vez un peso especialmente importante la 2ª Jefatura. Además, como se refleja en la figura n.º 6, las propias unidades operativas y centros de enseñanza pasaron a depender del director general a través del propio EM. La Jefatura del EM quedó estructurada de la siguiente forma:

- 2º Jefatura, al mando de un teniente coronel perteneciente al Cuerpo o al SEM.
- Secretaría del EM, al cargo de un capitán de la Guardia Civil.
- 1ª Sección "Organización e Instrucción". Mandada por un comandante del Cuerpo o SEM, estaba formada además por dos capitanes del nuevo Cuerpo de la Guardia Civil.
- Entre sus cometidos destacan aquellos relacionados con los oficiales jefes de las distintas unidades (destinos, permisos y licencias de los primeros jefes de Zona, Tercio, Comandancia y Centros independientes), la organización del Cuerpo, la instrucción de tropas y soldados, el protocolo, las fichas de estado de Fuerza y situación, los horarios y disciplina, la uniformidad, los transportes de fuerzas y los pasaportes.
- 2ª Sección "Prestación de Servicios". Igual composición que la 1ª. Entre sus cometidos se encontraba la Dirección de los Servicios de Información, Identificación e Investigación, así como lo relacionado con las claves y cifra, el enlace con los Servicios de Información de otros organismos, la cartografía, los trabajos gráficos y fotográficos, la prestación de los distintos servicios propios del Cuerpo, la concentración y movimiento de fuerzas y los partes de novedades.
- Jefatura de Armamento. A cargo de un teniente coronel de Artillería, auxiliados por dos capitanes, uno de Artillería y otro del Cuerpo.
- Jefatura de Obras y Transmisiones. Al mando de un teniente coronel de Ingenieros, auxiliados por dos capitanes, uno de Ingenieros y otro de la Guardia Civil.
- Jefatura de Automovilismo[9].
- Jefatura de Intendencia. Al mando de un comandante de Intendencia.
- Jefatura de Sanidad. Formada por dos comandantes Médicos.
- Archivo y Registro. A cargo respectivamente de un comandante y un capitán.
- Biblioteca.
- Compañía de Destinos. Al mando de un capitán, y formada por un subalterno[10], 19 suboficiales y 180 cabos y guardias, que formarían las dotaciones de la Imprenta, la Sección de Enlace y Transmisiones, la Guardia exterior y de destinos de la Compañía, y ocuparían puestos de Mecanógrafos y Ordenanzas.
- Enlaces con otros Organismos (principalmente con los Ministerios de Gobernación y de Hacienda). Formado por un teniente coronel y tres comandantes del Cuerpo.

9 No se dispone de la plantilla pues en su asiento figura la inscripción "Figura en el Parque de Automovilismo".

10 El empleo militar de "subalterno" correspondería en la actualidad con el de "teniente".

Respecto a su organización funcional, el teniente coronel 2º JEM, además de responsabilizarse de la gestión de los asuntos referentes al propio personal del EM, del Registro de correspondencia de la Dirección General, del Archivo y de la Biblioteca de la misma, se encargaría de despachar y de la firma de los asuntos correspondientes tanto a las dos Secciones como a las cinco Jefaturas de la Unidad, que en su autoridad delegase el JEM.

Con el nombramiento en 1942 del nuevo director general, general de división del Ejército Enrique Cánovas Lacruz, el Centro Directivo se trasladó definitivamente a su actual ubicación en la calle Guzmán el Bueno, en el distrito madrileño de Chamberí.

El 25 de mayo de dicho año se volvería a reajustar la organización del centro Directivo con ocasión de la publicación del Reglamento para el Servicio y despacho de la Dirección General (BOGC n.º 6, de 1 de junio de 1942, pp. 381-388). Según el mismo (figura n.º 7), del director general dependerían tres unidades principales: la Subdirección —que asumiría los cometidos que hasta entonces desarrollaban las Secciones de Personal y de Asuntos Generales y Contabilidad—; la Secretaría General; y el EM, reservándose además el director el mando directo tanto de la Sección de Justicia como de los Enlaces con los Ministerios de Gobernación y de Hacienda.

La Subdirección se organizaría en una Secretaría y dos Secciones —una de Personal, con dos Negociados, y otra de Contabilidad, con otros cuatro—, y la Secretaría General se estructuraría en una Secretaría y un Negociado Central.

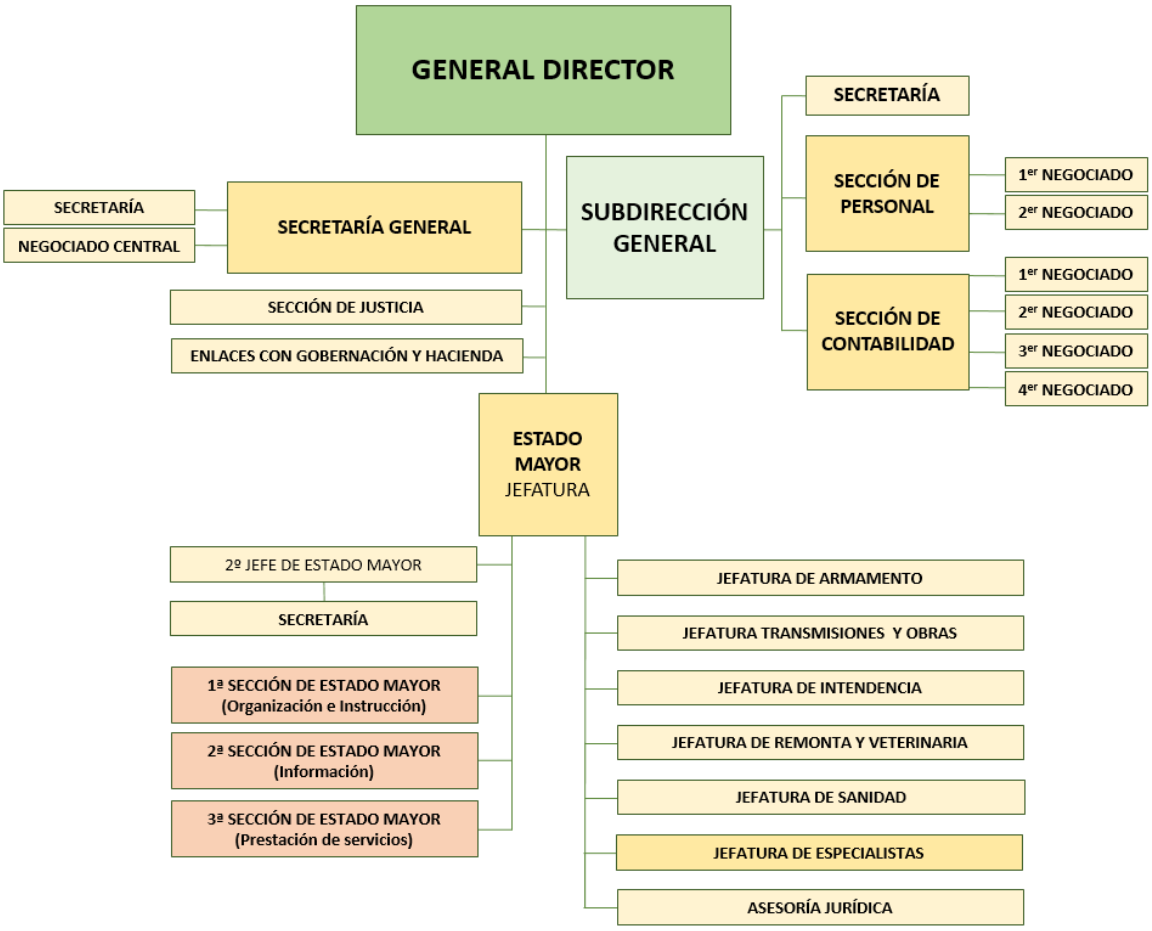


Figura n.º 7. Organización de la DGGC según el Reglamento de 1942.

Al EM se le encargó el estudio, tramitación y despacho de todos los asuntos de carácter militar referidos a la organización, instrucción, y empleo y servicios de dirección y asistencia de las fuerzas del Cuerpo. Además, entre sus misiones figuraba inspeccionar y velar por el cumplimiento de las órdenes del director y de los preceptos reglamentarios.

Entre los cambios que se produjeron destaca la creación, de nuevo, de una 3ª Sección, desligando así los cometidos que hasta entonces se desarrollaban en la 2ª (prestación de servicios) relativos al ámbito de la "información", entiéndase inteligencia. Por ende, desde ese momento la 2ª Sección se dedicaría en exclusivo a tareas propias de información, mientras que la 3ª Sección mantendría el control de todas aquellas funciones relacionadas con la prestación de servicios.

Además, la nueva estructura del EM también asumió el mando de la Jefatura de Remonta y Veterinaria y de la Jefatura de Especialistas (heredera esta última de la Inspección de Especialistas creada en mayo de 1941, y precursora de la Jefatura del Servicio Fiscal que se crearía más adelante). Por su parte, la Jefatura de Automovilismo desapareció transitoriamente hasta 1975, siendo absorbidos sus cometidos inicialmente por la 1ª Sección del EM y, desde 1953, por una nueva 4ª Sección.

Para adecuar los antiguos Reglamentos del Cuerpo a la nueva situación surgida tras la finalización de la guerra, el ministro del Ejército aprobó el 23 de julio de 1942 el Reglamento Militar de la Guardia Civil. Según se recoge en el artículo 96, al EM, órgano auxiliar de mando del director general, le correspondía «asesorar a aquel en cuanto tiene relación con la organización, instrucción y empleo de las fuerzas y con los servicios de dirección y asistencia de las mismas».

Entre sus cometidos figuraban «redactar, transmitir y difundir las órdenes del Director General» que debieran ser firmadas por el JEM o por los oficiales del mismo en quien este delegase, velando por el exacto cumplimiento de dichas órdenes, de los Reglamentos de la Guardia Civil y del resto de disposición vigentes (Rgto. Militar, 1942).

El 14 de mayo de 1943, el ministro de la Gobernación también aprobaría el nuevo Reglamento del Servicio. Sendos Reglamentos, que no fueron sino una refundición de los ya existentes, reforzaron aún más el control sobre el Cuerpo de los nuevos órganos creados en el Centro Directivo para auxiliar al director, entre los que se encontraba el EM (Martín Velasco, 2004).

Aquel mismo año llegaría a la DGGC el general Camilo Alonso Vega, el cual permanecería al cargo de la misma hasta 1955, siendo nombrado unos años más tarde, desde 1957 a 1969, titular de la Cartera de la Gobernación. Al conocido bajo el apodo del "Director de Hierro" por su forma de ejercer la autoridad durante su mandato, la propia jefatura del Estado le encomendó la tarea de luchar contra los movimientos guerrilleros opositores al régimen franquista existentes en España tras la guerra civil.

Siguiendo la evolución histórica, según quedaría recogido en la OG n.º 4 de 5 de febrero de 1953, la estructura del EM se amplió con la creación de la 4ª Sección, recayendo en la misma la coordinación del empleo de los Servicios como «órgano intermedio entre las Jefaturas de [los mismos] y la Jefatura del EM» (art. 2).

De esta nueva Sección del EM dependerían las diferentes Jefaturas de Servicios —Armamento y Automovilismo, Obras, Intendencia, Sanidad y Remonta

y Veterinaria— asumiendo por lo tanto la responsabilidad de despachar sus asuntos en cuanto a la coordinación y empleo de sus servicios, dejándolo de hacer directamente de la propia Jefatura. Pese a este último cambio, se ordenó que cada una de las Jefaturas mantuviera su autonomía administrativa (figura n.º 8).

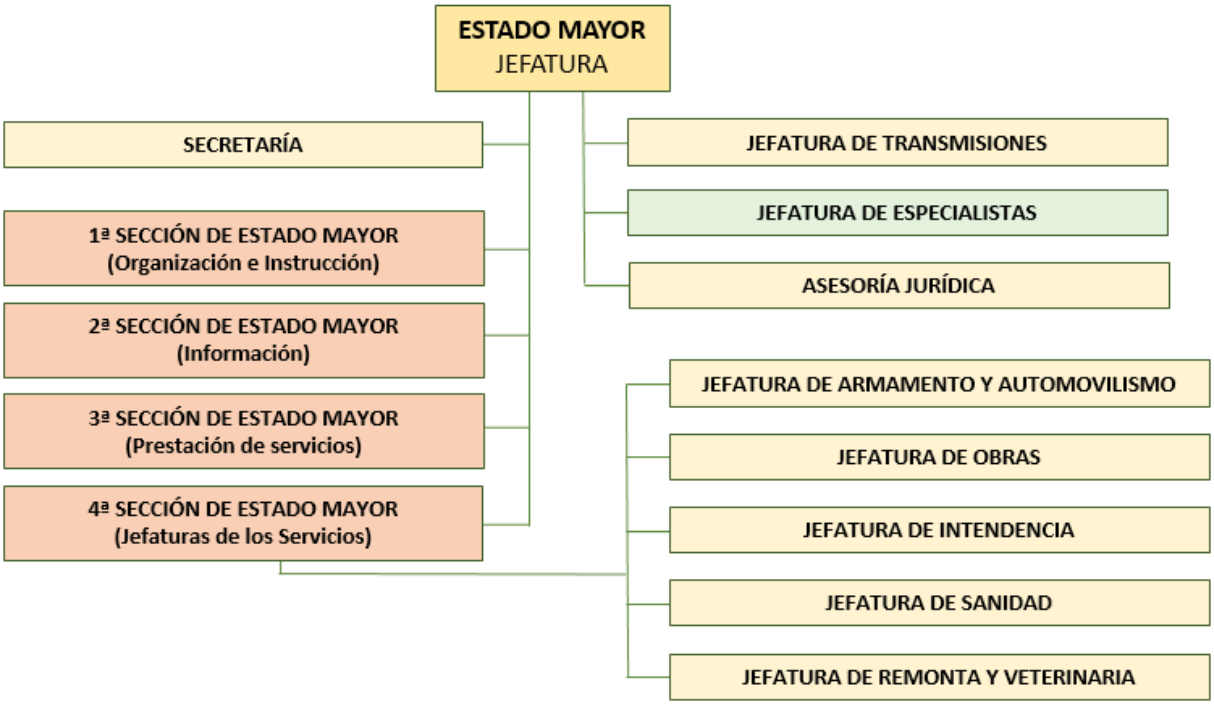


Figura n.º 8. Organización del EM en febrero de 1953.

Dado que la decisión relativa a la autonomía administrativa no parece que resultara eficaz, en diciembre de ese mismo año se creó, dependiente directamente del director general, la "Jefatura Administrativa de los Servicios"[11] al mando de un general de brigada del Cuerpo (OG n.º 19 de 1953), pasando a depender de la misma en cuanto a su gestión administrativa los jefes de los Servicios de Armamento y Automovilismo, Obras, Intendencia, Sanidad y Remonta y Veterinaria, así como el de Transmisiones.

En los siguientes años se fueron creando sucesivamente diferentes Unidades directamente vinculadas al EM, como por ejemplo el Servicio de Estadística Militar, creado en marzo de 1959 por una Orden de Presidencia del Gobierno.

4. 1975-1988: ESPECIALIZACIÓN DEL EM DE LA GUARDIA CIVIL

En abril de 1975, meses antes de que falleciera Franco, y tras considerarse que la Orden de 1940 por la que se había creado el EM se encontraba por entonces completamente desfasada, se llevó a cabo una profunda reorganización de la estructura de la Dirección General.

11 La Jefatura Administrativa de los Servicios estuvo en funcionamiento hasta 1975, cuando asumió sus cometidos la Sección de Administración y Contabilidad dependiente del subdirector general. En 1983 se convirtió en la Jefatura Económica y de Apoyo Logístico, y en 1988 cambió su dependencia a la Subdirección General de Apoyo, pasándose a llamar Servicio de Gestión de Gastos Comunes, y posteriormente Servicio de Gestión Económica.

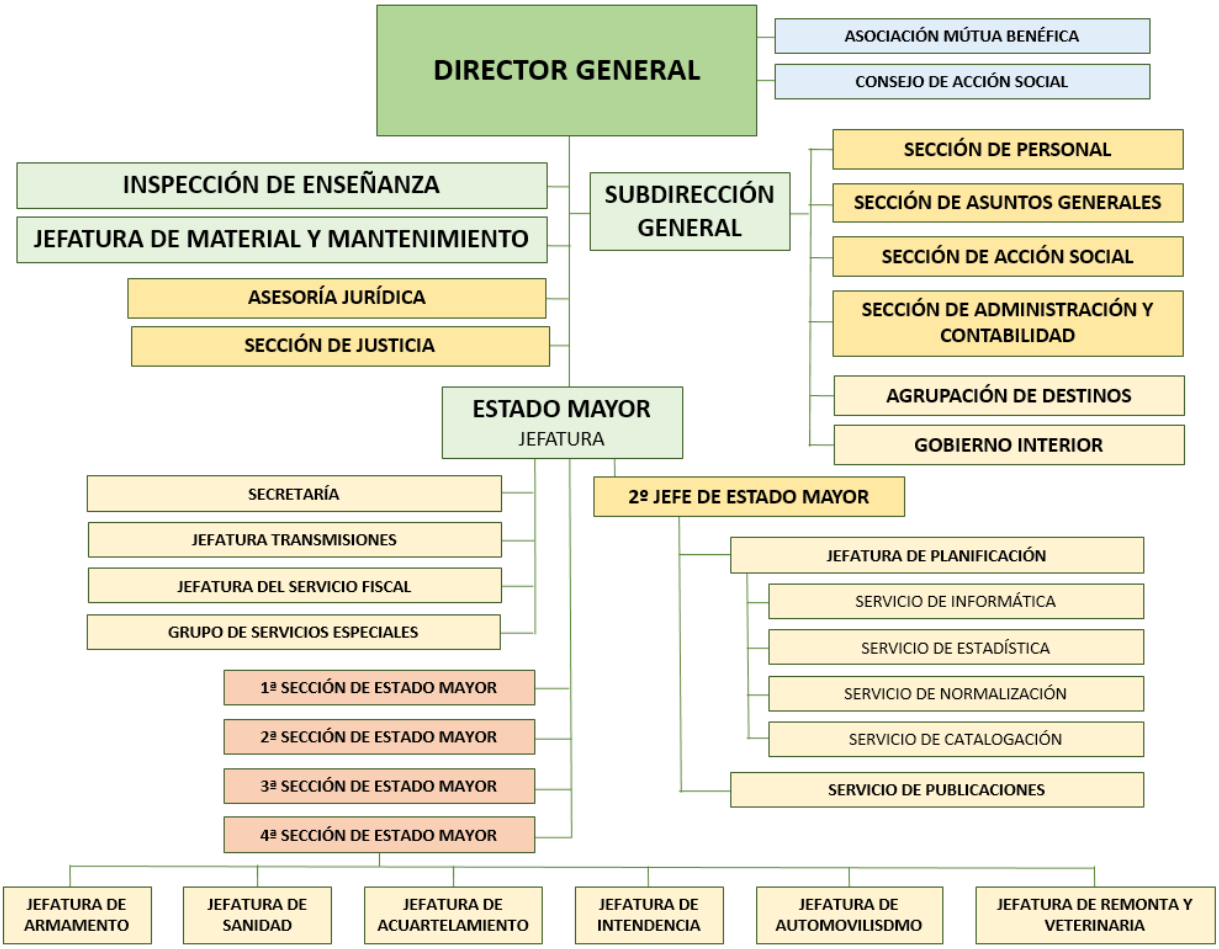


Figura n.º 9. Organización de la DGGC tras Decreto 1088/1975.

Como se muestra en la figura n.º 9, el Centro Directivo se estructuró entonces en cuatro órganos que asesorarían y auxiliarían al director en sus respectivos ámbitos de competencias, situándose al mando de cada uno de ellos un oficial general, tres de la Guardia Civil (mientras el subdirector mantuvo el empleo de general de división los otros dos lo eran de brigada) y uno del Ejército de Tierra (el JEM):

- La Subdirección General: Encargada fundamentalmente de sustituir al director en su ausencia, de inspeccionar todas las fuerzas y servicios del Cuerpo por delegación de este, y de estudiar, tramitar y despachar todos los asuntos de índole administrativo y de personal.
- La Inspección de Enseñanza: Responsable de inspeccionar y coordinar los centros de formación, así como elaborar los planes y programas de estudios.
- La Jefatura de Material y Mantenimiento: Encargada de planificar y llevar a efecto los procesos de investigación, adquisición y mantenimiento de todo el armamento, material y equipo, así como las gestiones para la adquisición y construcción de acuartelamientos, de acuerdo con las directrices que dictase el Director a través del EM.

En cuanto al EM, su Jefatura pasó a estar desempeñada por primera vez por un general del SEM, correspondiéndole las misiones que fijaba la “Doctrina

provisional para el empleo de las Armas y Servicios" en vigor en aquel momento —el asesoramiento, la instrucción, el empleo de las fuerzas y servicios de dirección y asistencia a ellas, además de la redacción, la transmisión y la difusión de las órdenes de mando—.

Al mismo tiempo, se volvió a crear la 2ª Jefatura, a cuyo cargo se situó a un coronel del SEM —del cual dependía tanto la Jefatura de Planificación como el Servicio de Publicaciones—, y se mantuvieron las cuatro Secciones existentes al mando cada una de ellas de un teniente coronel del SEM, con los siguientes cometidos:

- Primera Sección: organización, instrucción y enseñanza, mandos y destinos de jefes y oficiales e, igualmente, los de suboficiales y tropa de elección, concurso o de cualquier otro carácter especial.
- Segunda Sección: información, protocolo, oficina de prensa, cifra y depósito de cartografía.
- Tercera Sección: gestión de todo lo referente a los servicios rurales y a la Agrupación de Tráfico.
- Cuarta Sección: coordinación del funcionamiento y empleo de los diferentes Servicios (Armamento, Sanidad, Acuartelamiento, Intendencia, Automovilismo y Remonta y Veterinaria) canalizados a través de sus respectivas Jefaturas.

Por otro lado, un teniente coronel del Arma de Ingenieros se hizo cargo de la Jefatura de Transmisiones, un coronel de Artillería lo hizo de la Jefatura de Armamento, un coronel médico del Cuerpo de Sanidad Militar de la Jefatura de Sanidad, un coronel de Intendencia de la Jefatura homónima, y un comandante de Caballería de la Jefatura de Remonta y Veterinaria.

El resto de Jefaturas y Servicios del EM pasaron a ser mandadas por oficiales de la Guardia Civil, entre los que destacan los tres coroneles que se hicieron cargo de la Jefatura de Acuartelamiento y de los Servicios de Publicaciones y Automovilismo, y los dos tenientes coroneles que se situaron al frente de la Jefatura del Servicio Fiscal y del Grupo de Servicios Especiales.

Un hecho destacable en la evolución del EM de la Guardia Civil fue lograr que los oficiales del Cuerpo también pudieran optar a la formación de EM —hasta entonces limitada a los miembros del Ejército—, fundamentándose tanto en la naturaleza militar de Cuerpo y las funciones que este tiene encomendadas como la "complejidad" de la estructura de la Dirección General y de sus órganos subordinados.

Pese a que el proceso fue complejo y no exento de dificultades, el Real Decreto (RD) 2337/1983 de 7 de septiembre estableció que «los Jefes y Oficiales de la Guardia Civil, procedentes de la Enseñanza Superior Militar, tendrán acceso a la Escuela de Estado Mayor», siendo además de aplicación, todo lo dispuesto para los demás diplomados, como uso del emblema, la faja azul y el distintivo de estrella de cinco puntas.

De esta forma, el 3 de marzo de 1986, por primera vez en la historia del Cuerpo, cuatro comandantes de la Guardia Civil obtuvieron el diploma de EM[12] tras cursar dos años en la Escuela de Estado Mayor del Ejército (actual Escuela de Guerra del Ejército de Tierra).

Desde el año 1999, el Curso de Estado Mayor se realiza conjuntamente para oficiales de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional) y, según el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil, tiene por finalidad «complementar la capacitación del militar de carrera para el desempeño de los cometidos de asesoramiento y apoyo a la alta dirección en los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa y la Guardia Civil y de los organismos internacionales de los que España forma parte, así como de los estados mayores específicos, conjuntos y combinados» (art. 62.3 del RD 131/2018).

Coincidentemente, diez días después de la imposición de faja de los cuatro primeros oficiales del Cuerpo diplomados de EM, se promulgaría la importante Ley Orgánica 2 de 1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), la cual establecía el papel definitivo que la Institución iba a desarrollar en la nueva estructura de seguridad del Estado, reafirmando con el carácter orgánico de dicha ley la naturaleza militar de la Guardia Civil.

En sintonía con los cambios que supuso la nueva normativa legal en el modelo policial, el 31 de octubre de ese mismo año, el Gobierno nombró por primera vez a un civil, Luis Roldán Ibáñez, como director general del Cuerpo.

En línea con la necesidad de reformar la estructura del Órgano Central para dar cumplimiento a las disposiciones adicionales de la LOFCS, en 1987 se crearon por real decreto[13], bajo dependencia directa del director general, la Subdirección General de Personal y la Subdirección General de Apoyo, al frente de las cuales se situaron respectivamente sendos generales de división pertenecientes al Cuerpo de la Guardia Civil.

5. 1988-1991: EL EM COMO ANTECESOR DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIONES

Con el objetivo de lograr un adecuado ejercicio de las funciones que la nueva LO 2/86 le atribuyó a la Guardia Civil, el 20 de mayo de 1988 se dictó una Orden Ministerial reorganizando de nuevo el Centro Directivo. En la nueva estructura, los diferentes Servicios y Jefaturas pasaron a depender de alguna de las dos Subdirecciones Generales o del propio EM (figura n.º 10). Además, se creó el Gabinete Técnico, viniendo a complementar el papel que desarrollaba el EM como órgano asesor del director general.

12 Los cuatro primeros comandantes de la Guardia Civil DEM fueron: Manuel Nieto Rodríguez, que alcanzaría el empleo de general de brigada. Al terminar el curso como número dos de la promoción le impuso la Faja como padrino de honor el presidente del Gobierno, Felipe González Márquez, siendo además condecorado en el mismo acto por SM el Rey don Juan Carlos I; Alfonso María Ferrer Gutiérrez, que alcanzaría el empleo de general de brigada; José Ramos Medina, que alcanzaría el empleo de coronel; y José García Laguarta, que años más tarde se convertiría en el primer jefe de Estado Mayor diplomado en la Escuela Guerra del Ejército y alcanzaría el empleo de general de división.

13 RD 58/1987, de 16 de enero, de creación de dos Subdirecciones Generales en la DGGC, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-1249 (consultado el 2 de febrero de 2022).

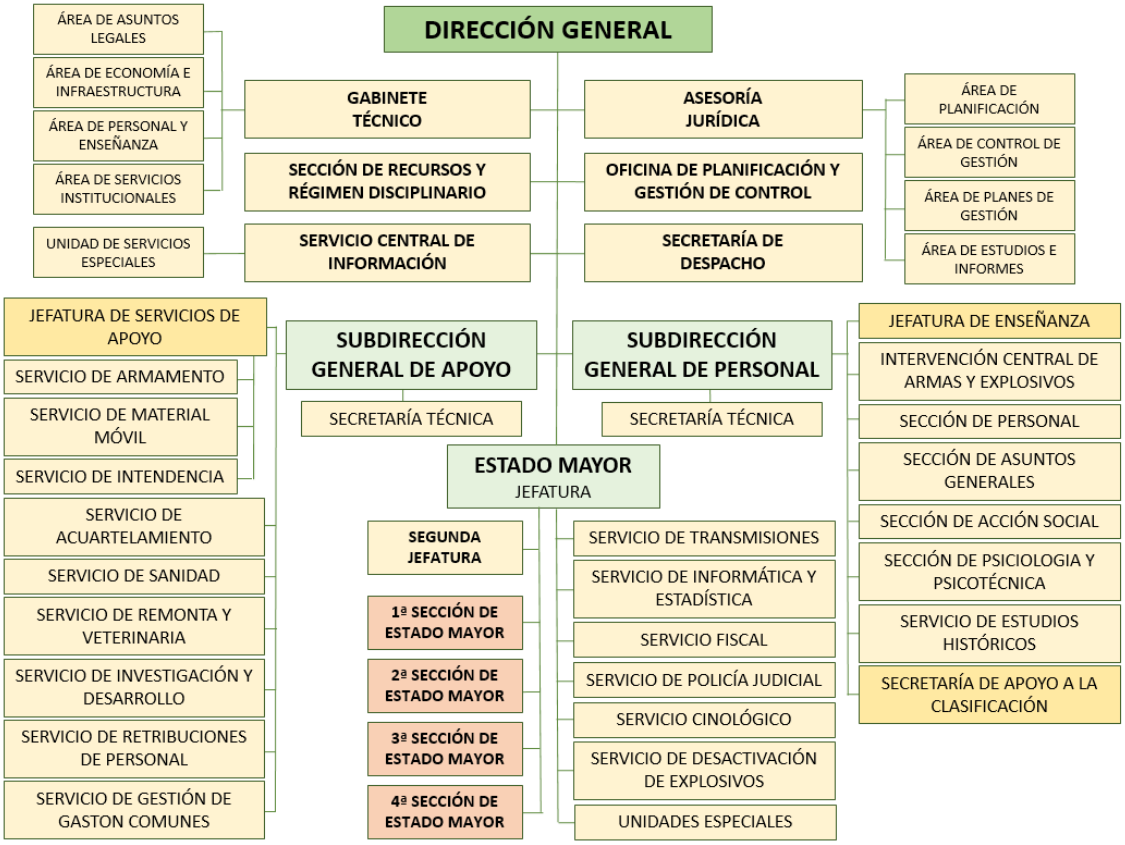


Figura n.º 10. DGGC en mayo de 1988.

Esta restructuración supuso *de facto* la última etapa del EM concebido tal y como se había diseñado en 1940, ciñéndose desde entonces sus cometidos de asesoramiento y dirección al ámbito de las operaciones y los servicios. Estos cambios supondrían no solo un cambio para el EM sino el inicio de una nueva etapa para la Guardia Civil, puesto que se creó una arquitectura organizacional que sería el preludio de la orgánica que se ha mantenido casi inalterable hasta la actualidad.

De este modo, mientras el EM asumía la coordinación de los servicios y de las unidades operativas, y asesoraba al director general en aquellas materias propias de su competencia, el Gabinete Técnico se encargaba de la dirección, coordinación y el control de las distintas funciones que se le encargaron y que se reflejan en las diferentes áreas en las que se estructuró: Asuntos Legales, Economía e Infraestructura, Personal y Enseñanza y Servicios Institucionales.

Además, al Gabinete le correspondía también la elaboración y el seguimiento de los planes dirigidos a materializar la política general de la Institución, la coordinación de actividades de los órganos de la Dirección General, y la elaboración de informes, estudios y propuestas que, en relación con los contenidos de cada área, le encomendara el director general. Así mismo, era responsable de estudiar e informar acerca de las disposiciones de carácter general que pudieran afectar al Cuerpo.

Por su parte, el EM, que mantuvo su estructura funcional organizada en Secciones, se encargaba de coordinar a todas las unidades operativas del Cuerpo, a excepción del Servicio Central de Información que, por su importancia en aquellos años, dependía directamente del director.

Los cometidos de asesoramiento y dirección también se vieron diluidos respecto al modelo anterior, al crear en cada una de las dos Subdirecciones una Secretaría Técnica, cuya principal misión era encargarse de las tareas de asesoramiento y apoyo a cada subdirector general en el desempeño de sus atribuciones.

La irrupción de nuevos órganos de asesoramiento específicos en el nivel más alto de la Institución provocó que el Estado Mayor concentrara sus esfuerzos en el ámbito del servicio propio del Cuerpo, es decir todo lo relativo con su principal misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, y tomara sus decisiones en estrecha coordinación con el resto de órganos *staff* del resto de Subdirecciones, especialmente en cuanto afectaban tanto a los recursos de personal como de los materiales y económicos a través de sus diferentes Secciones.

6. 1991-1997: SUPRESIÓN DEL EM DE LA GUARDIA CIVIL

Finalmente, en 1991 desapareció el EM como Unidad, quizás como consecuencia del peso que había adquirido entre el conjunto de sus competencias la parte de dirección orgánica de los servicios en detrimento de las labores de asesoramiento. De esta manera, el EM se transformó en la nueva Subdirección General de Operaciones (figura n.º 11).

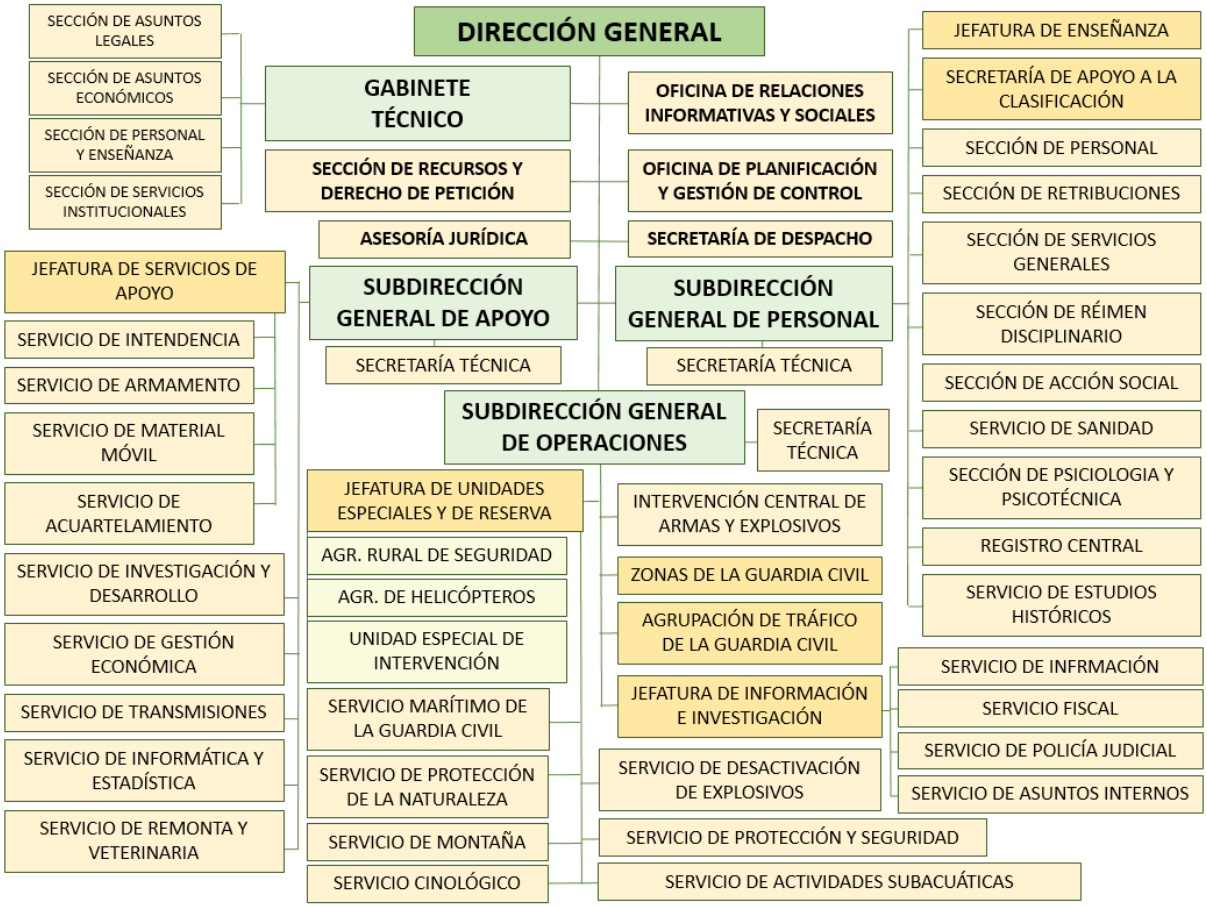


Figura n.º 11. DGGC según RD 107/1991.

Esta, junto con las otras dos Subdirecciones, formaban el esqueleto principal del Centro Directivo, reservándose el director general el mando directo del Gabinete Técnico —el cual se potenció confiriéndole nivel de subdirección general— y otra serie de unidades más reducidas que asumieron las principales tareas de asesoramiento y apoyo en sus tareas directivas, como la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS), la Oficina de Planificación y Gestión de Control o la Secretaría de Despacho.

La nueva Subdirección General sería la encargada de dirigir, impulsar y coordinar el servicio de las unidades operativas; de elaborar la doctrina para su ejecución; y de formular propuestas, tanto de las necesidades de personal y medios materiales como de su distribución entre las unidades del despliegue periférico.

Además en la misma se creó, a semejanza de las otras dos Subdirecciones, una Secretaría Técnica encargada del apoyo y asesoramiento al subdirector general en el ámbito de sus competencias.

Aunque la transformación del EM en una nueva Subdirección trajo consigo la desaparición de las clásicas Secciones, los cometidos que estas realizaban pasaron, en parte, a ser ejercidos con una estructura similar en la nueva Secretaría Técnica.

De este modo, a la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Operaciones se le atribuyó las mismas funciones de órgano *staff* del antiguo EM, pero quedando reducidos sus cometidos al ámbito de la Subdirección, siendo además desposeída de otras misiones realizadas hasta entonces por la 2ª Sección del EM, como las relativas a la adquisición, centralización, análisis, valoración y difusión de la información, y que pasaron, unidos a los encomendados hasta entonces al Servicio Central de Información, a la recién creada Jefatura de Información e Investigación.

De esta manera, durante aquellos años, el centro de gravedad de los cometidos de asesoramiento se desplazó hacia la persona del director general y su Gabinete Técnico. Este último se encargó de apoyar y asistir al director en aspectos como la elaboración, el estudio y el seguimiento de los planes dirigidos a materializar la política general de la institución, la coordinación con los demás órganos de la Dirección, la elaboración de informes y estudios encargados por el director, así como el estudio, informe y tramitación de las disposiciones de carácter general.

Además de la desaparición del EM, en el RD de 1991 y en su desarrollo normativo, destaca la consolidación de unidades que tendrían una gran importancia posterior en la evolución del Cuerpo como la Agrupación Rural de Seguridad, la Agrupación de Helicópteros (actual Servicio Aéreo), el Servicio de Asuntos Internos o la Unidad Especial de Intervención (UEI).

7. 1997-2021: EL EM DE LA GUARDIA CIVIL EN EL ÁMBITO DE OPERACIONES

Aunque el RD 1885/1996 de 2 de agosto por el que se define la estructura básica del Ministerio del Interior no lo nombra, en la Orden Ministerial de 6 de junio de 1997 que desarrollaba la misma, la Secretaría Técnica de la Subdirección de Operaciones pasaría a convertirse en una unidad denominada de nuevo Estado Mayor. Desde entonces este está formado, a excepción de los oficiales de Enlace de otros Ejércitos y de la Armada, únicamente por oficiales del Cuerpo, dado que por entonces ya contaba la Guardia Civil con más de 35 oficiales diplomados de EM (figura n.º 12).

Figura n.º 12. Organización de la DGGC según la Orden de 6 de junio de 1997.

La creación de nuevo del EM potenció a la Subdirección General de Operaciones, siendo su misión «asesorar al titular [de la misma] en el desempeño de sus competencias y en particular para la coordinación de las operaciones y la canalización del apoyo logístico que necesite el personal de la Guardia Civil que participa en misiones internacionales» (Art. Sexto del RD 1885/1996).

En dicho momento, se nombró JEM al coronel Maximiliano Lasén Paz, el cual, habiendo realizado el Curso de EM en el *École Supérieure de Guerre* en Paris (Francia), pasaría a la historia como el primer oficial de la Guardia Civil en ostentar dicha responsabilidad.

En 1999, le relevaría en el cargo el general de brigada José García Laguarta, uno de los cuatro primeros Oficiales del Cuerpo que se diplomaron en EM en 1986, convirtiéndose de este modo en el primer General de la Guardia Civil JEM.

Posteriormente, García Laguarta finalizaría su trayectoria profesional como subdirector General de Apoyo.

A pesar de que la organización del Centro Directivo ha sufrido diversos cambios desde que en 1997 se volvió a implantar el EM, este no ha variado sustancialmente su estructura orgánica (figuras n.º 13 y 14).

En 2006, una nueva organización del Ministerio del Interior[14] supuso que, durante algunos años, los órganos directivos de la Policía Nacional y de la Guardia Civil se integraran en una única Dirección General conjunta. Dicha estructura desapareció a finales de 2011[15], volviéndose a reorganizar la Secretaría de Estado de Seguridad de manera similar a la que tradicionalmente había existido hasta antes de su creación.

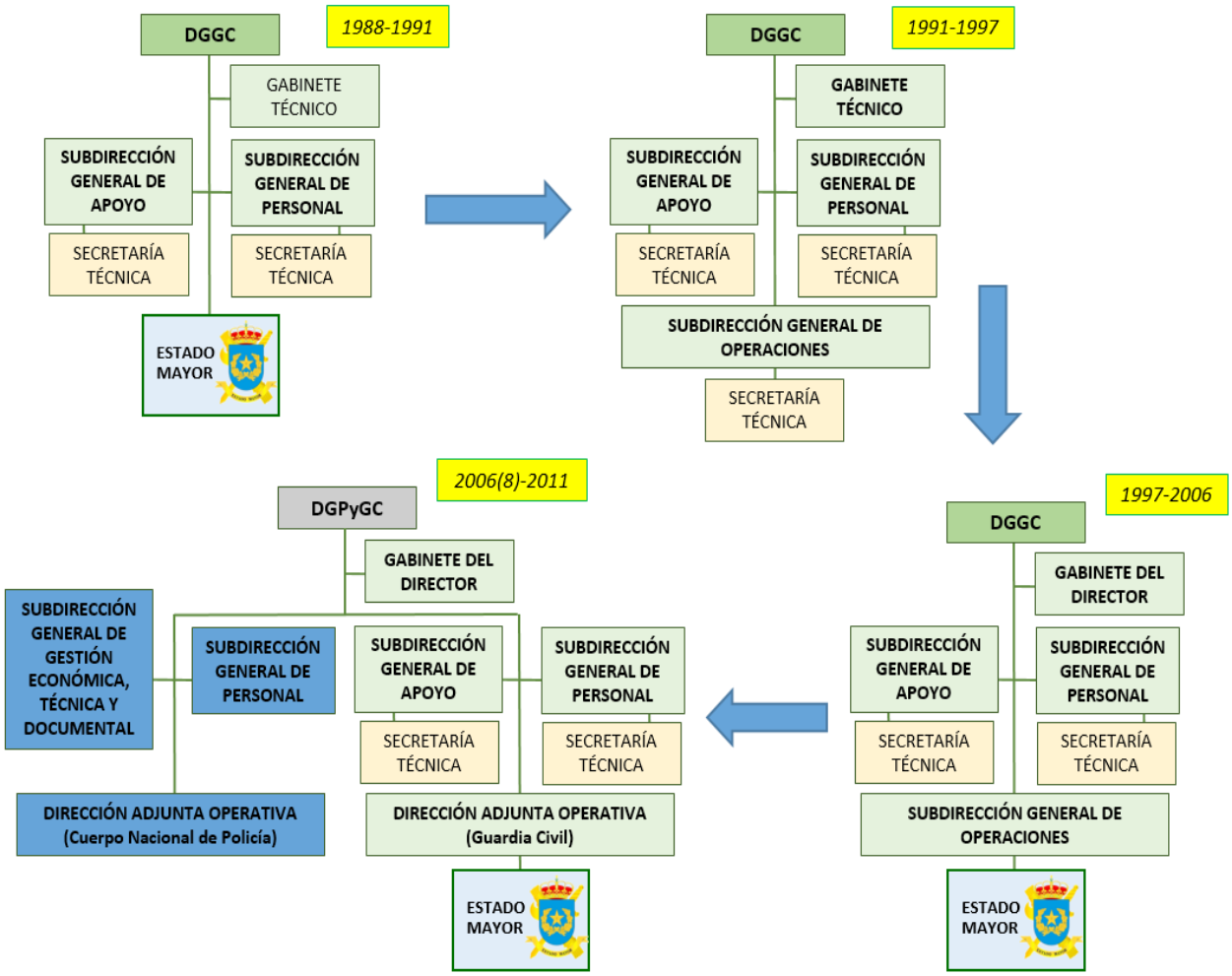


Figura n.º 13. Evolución de la dependencia del EM desde 1988 a 2008.

Durante aquella época se crearon las figuras de los directores Adjuntos Operativos en cada uno de los Cuerpos.

Su misión, siguiendo las directrices de la nueva Dirección General conjunta, era de la dirigir, impulsar y coordinar el servicio de las unidades, tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil.

14 RD 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, en: https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15846 (consultado el 1 de febrero de 2022).

15 RD 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-20644 (consultado el 3 de febrero de 2022).

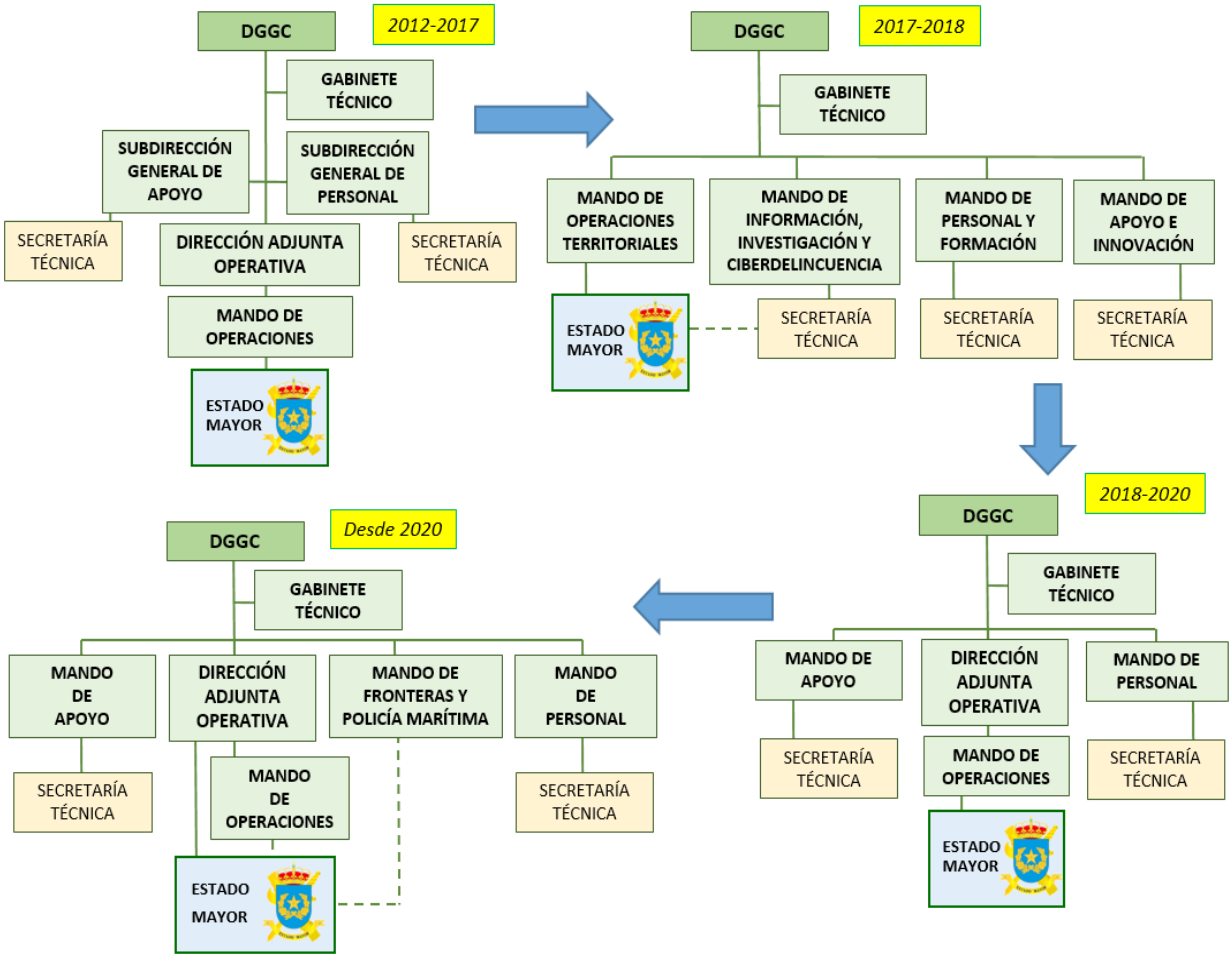


Figura n.º 14. Evolución de la dependencia del EM desde 2008 hasta la actualidad.

De este modo, la figura del subdirector general de Operaciones se transformó en la del director Adjunto Operativo (DAO). Por ende el EM, que continuaba estando al frente de un oficial general del Cuerpo, tuvo como cometido fundamental ser «el principal órgano auxiliar de mando» del mismo (Art. 3 B) 4 a) del RD 991/2006).

En 2012[16], tras la supresión de la Dirección General conjunta y el regreso de la Dirección General del Cuerpo, se crearon en la Guardia Civil cinco órganos con nivel orgánico de subdirección general: el Gabinete Técnico, el DAO, el Mando de Operaciones (MOP) y las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo. Aquel año, además, se diplomó en EM la primera mujer del Cuerpo, Dolores Gimeno Durán, oficial que actualmente ha alcanzado el empleo de teniente coronel.

El EM, pese a mantener sus competencias casi intactas, pasó a depender orgánicamente del MOP, transformándose en el principal órgano auxiliar de aquel para el ejercicio de sus funciones. Por su parte, como órgano de apoyo directo a la toma de decisiones del DAO, durante aquellos años existió además la "Unidad de Estudios y Análisis" (UDEA), cuyos cometidos en la práctica eran desarrollados por la Sección de Planes y Estudios del EM.

16 RD 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2396 (consultado el 3 de febrero de 2022).

En el verano de 2017 el Gobierno decidió realizar una revisión de las atribuciones de los diferentes órganos dependientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aduciendo razones de racionalidad y eficiencia.

Así, y al objeto de favorecer una dirección más horizontal de las mismas y una mayor claridad en las funciones de sus órganos operativos, eliminó la figura del DAO en ambos Cuerpos.

Este cambio duraría apenas un año[17], pues con la llegada de una nueva ejecutiva durante el verano de 2018 se volvió a recuperar la estructura previa justificándolo en beneficio de una mejor coordinación de las distintas unidades operativas.

Durante el corto periodo de tiempo en el que se suprimió la DAO, sus cometidos se dividieron entre el Mando de Operaciones Territoriales (MOT) — un nuevo órgano que asumió la mayoría de los cometidos de la extinta DAO además de los cometidos del Mando de Operaciones—, y un nuevo órgano con nivel de subdirección general denominado Mando de Información, Investigación y Ciberdelincuencia (MIIC) —el cual se encargó de dirigir, impulsar y coordinar las Jefaturas de Información y de Policía Judicial—.

Transcurrido ese breve periodo se recuperó la misma orgánica previa a 2017.

Por ello, se puede considerar en líneas generales que la estructura de la DGGC ha venido siendo similar desde 2012.

De hecho, aquella estructura se mantuvo hasta el año 2020, en el que el EM volvió a depender[18] de la persona titular de la DAO (figura n.º 15).

Ese año, vinculado a la compleja situación migratoria que se vivió, unida a la pandemia de la COVID-19 y a la previsible tendencia alcista para un futuro a medio y largo plazo del fenómeno migratorio, tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico, provocó que se creara un nuevo puesto de nivel orgánico de subdirector general en la DGGC, el Mando de Fronteras y Policía Marítima (MAFRONT).

A cargo de un teniente general, el MAFRONT es responsable de la ejecución de las funciones previstas en los Acuerdos del Consejo de Ministros para la Autoridad de Coordinación, para hacer frente a la Inmigración Irregular y de las encomendadas por el ordenamiento a la Guardia Civil para el control de los demás flujos irregulares de acuerdo con las directrices emanadas de la persona titular de la Dirección General, teniendo además entre sus funciones la de resguardo fiscal del Estado.

17 RDs 770/2017, de 28 de julio, y 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrollan la estructuras orgánicas básicas del Ministerio del Interior, en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-9013 y https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-10755 (consultado el 5 de febrero de 2022).

18 RD 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

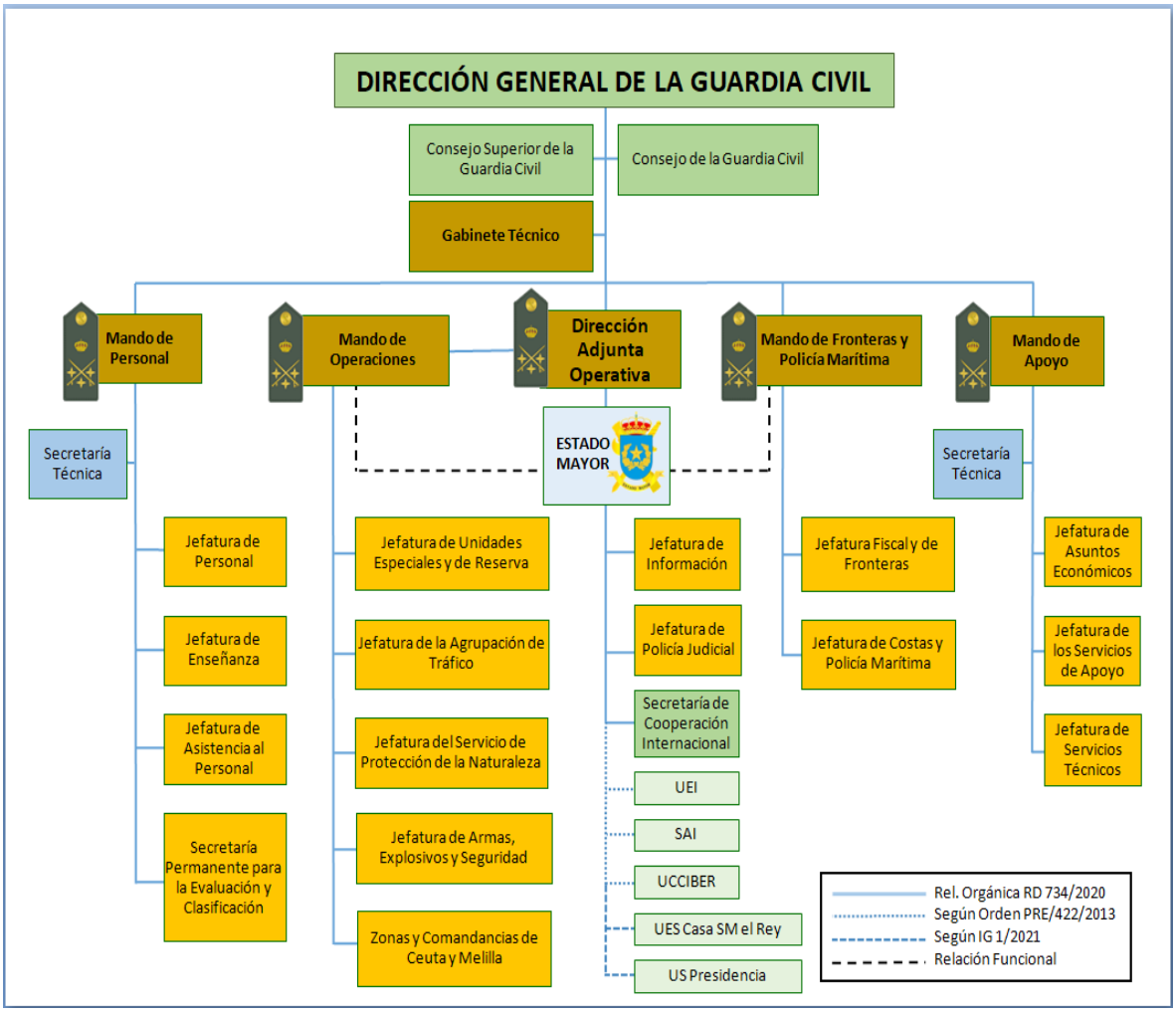


Figura n.º 15. Organización actual de la DGGC según el RD 734/2020 que desarrolla la estructura del Ministerio del Interior, la Orden PRE/422/2013 que desarrolla la estructura de la DGGC y la Instrucción General n.º 1/2021 que la modifica.

Desde entonces, el EM se ha convertido en el principal órgano auxiliar tanto del propio DAO, como del MOP y del nuevo MAFRONT en todo lo concerniente al ejercicio de sus funciones. Además, es «responsable de proporcionar los elementos de juicio necesarios para fundamentar sus decisiones, traducirlas en órdenes y velar por su cumplimiento» (Art. 4 del RD 734/2020).

Gran parte de la complejidad de su tarea se debe a la amplia red de unidades descentralizadas que controla y coordina, cerca de 3.000 en todo el territorio nacional y el extranjero, con una enorme variedad de funciones y especialidades.

8. ESTRUCTURA DEL EM DESDE 1997

Pese a que no se ha encontrado información que documente fehacientemente cómo era la organización inicial del EM tras su reposición en 1997, diferentes oficiales que pertenecieron al mismo recuerdan que su estructura se fue adaptando paulatinamente a las necesidades requeridas en aquel momento y a la complejidad de los procesos de decisión existentes entonces en la Dirección General.

Posteriormente, en marzo de 1999, el director general dictó una OG de Organización y funcionamiento del EM[19]. Según la misma, su estructura estaba formada por una Secretaría y cuatro Secciones (Asuntos Generales, Planes y Organización, Operaciones y Logística), asignado a la jefatura de la Unidad la responsabilidad funcional de la Sala de Operaciones (figura n.º 16).

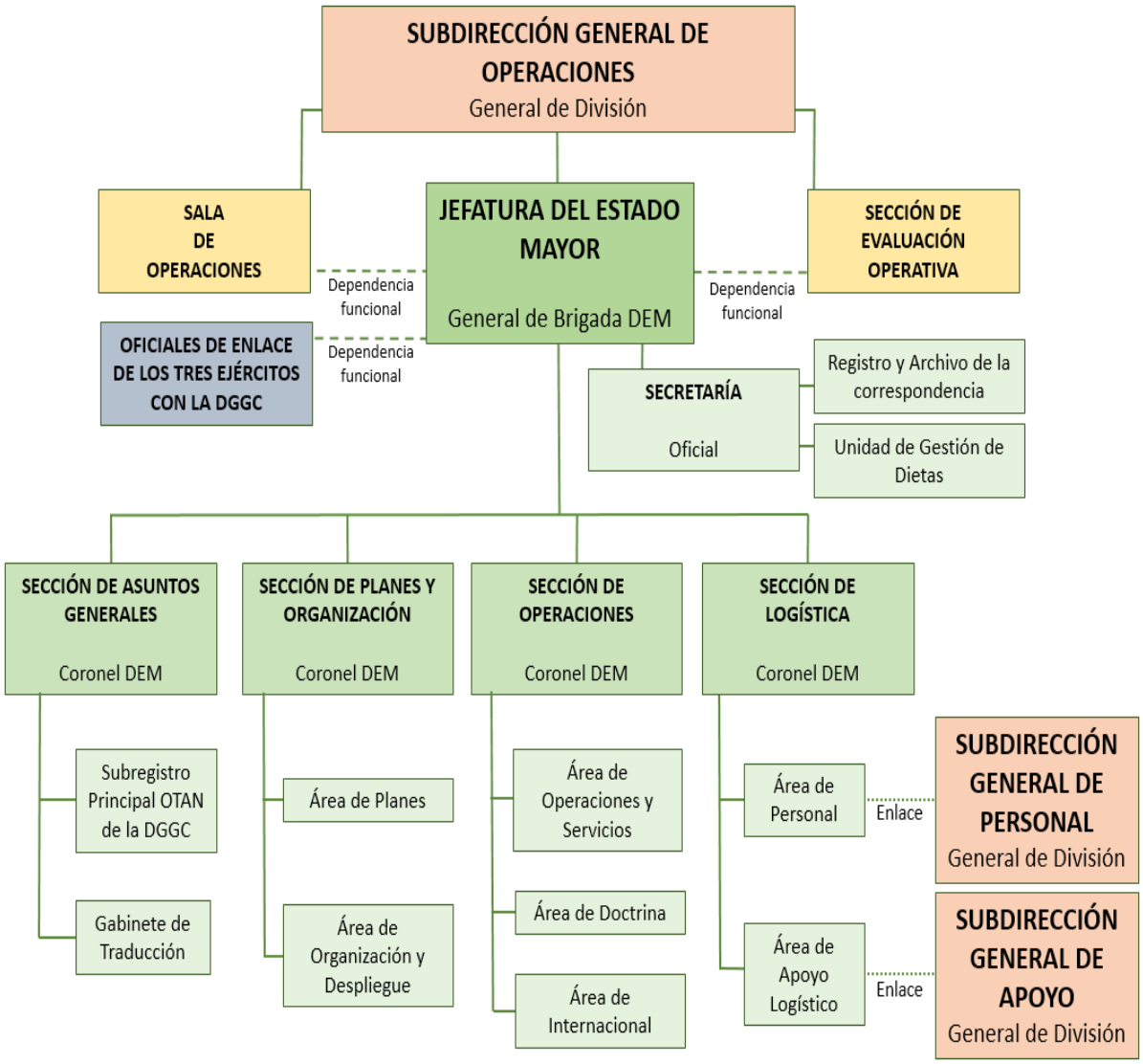


Figura n.º 16. Organización del EM de la Guardia Civil según la OG n.º 5 de 1999.

Apenas siete años después, la orden que desarrolla la organización y funcionamiento del EM se volvió a modificar a través de la OG n.º 6 de 2006, normativa que, pese a que aún está en vigor, su organización interna *de facto* se ha ido modificado y adaptando a las necesidades de cada momento (figura n.º 17).

19 OG 5, de 11 de marzo de 1999, de Organización y funcionamiento del EM de la Subdirección General de Operaciones

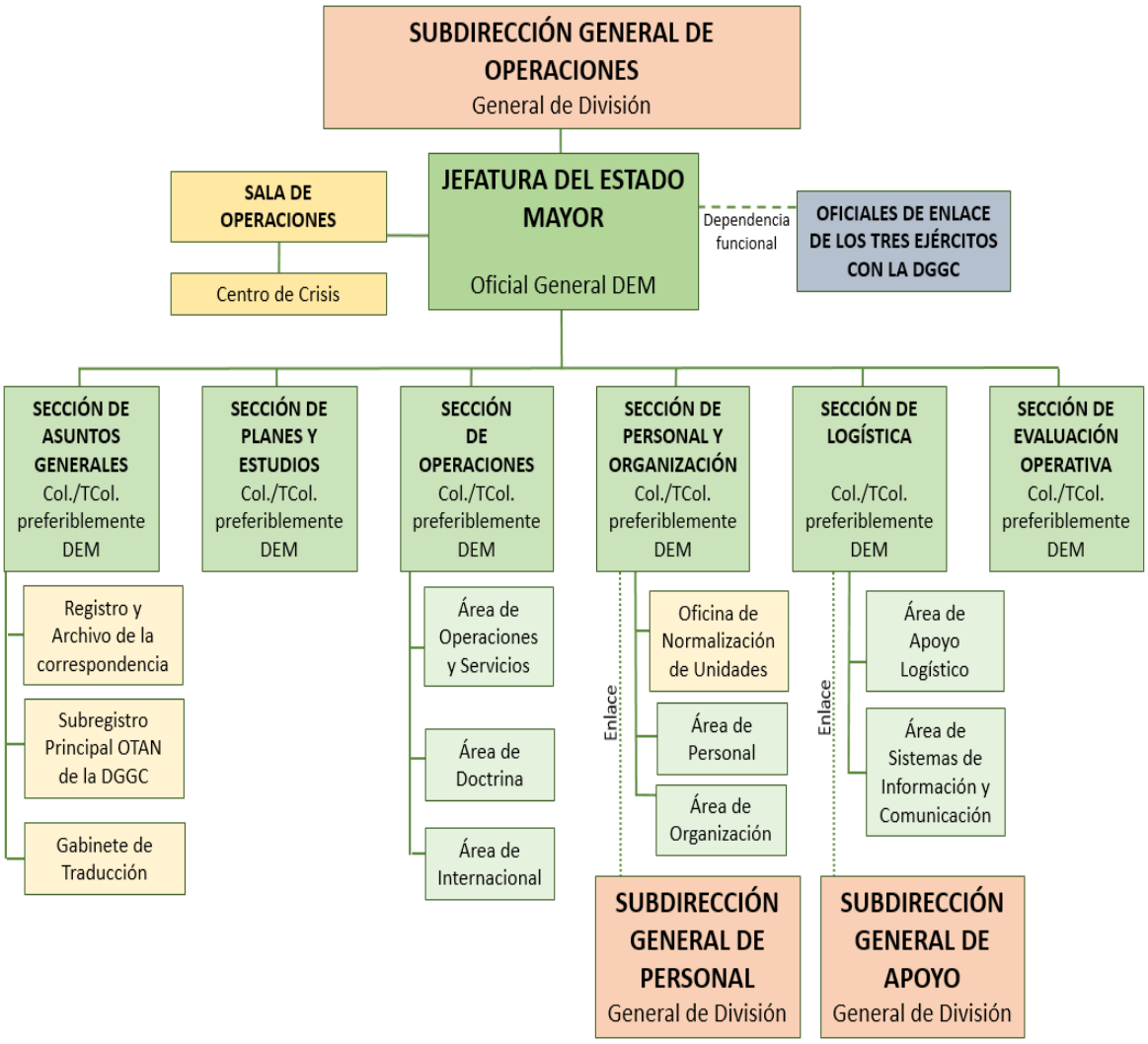


Figura n.º 17. Organización del EM según la OG n.º 6 de 2006.

Según el preámbulo de la OG, la nueva orgánica que se dictó fue fruto por un lado de la necesidad de adaptarse a los cambios que se habían producido en la estructura del Ministerio del Interior para asumir eficazmente las acciones de planeamiento derivadas de las decisiones ejecutivas establecidas en el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado, CEMU[20], y por otro lado del incremento de relaciones internas entre las distintas Áreas y Secciones del EM, de la necesidad de implantar nuevos sistemas de gestión de recursos humanos y materiales, y de la apuesta decidida por potenciar los sistemas de información y comunicaciones.

La nueva estructura, en la que se eliminó la Secretaría y se amplió en dos las Secciones existentes, reorganizó cometidos y tareas de las mismas, conformando un nuevo organigrama formado por las siguientes Secciones: Asuntos Generales, Planes y Estudios, Operaciones, Personal y Organización, Logística y Evaluación Operativa. Cada una de ellas se articulaba en áreas, cada una de las cuales «constituyen una célula indivisible de estudio interrelacionada con las restantes del EM a través del intercambio de información» (art. 3.2 de OG n.º 6 2006).

20 El CEMU se creó por la Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, como primer paso hacia el mando unificado de la GC y de la PN. La DG conjunta se estableció en septiembre de 2006 y se mantendría hasta finales del año 2011.

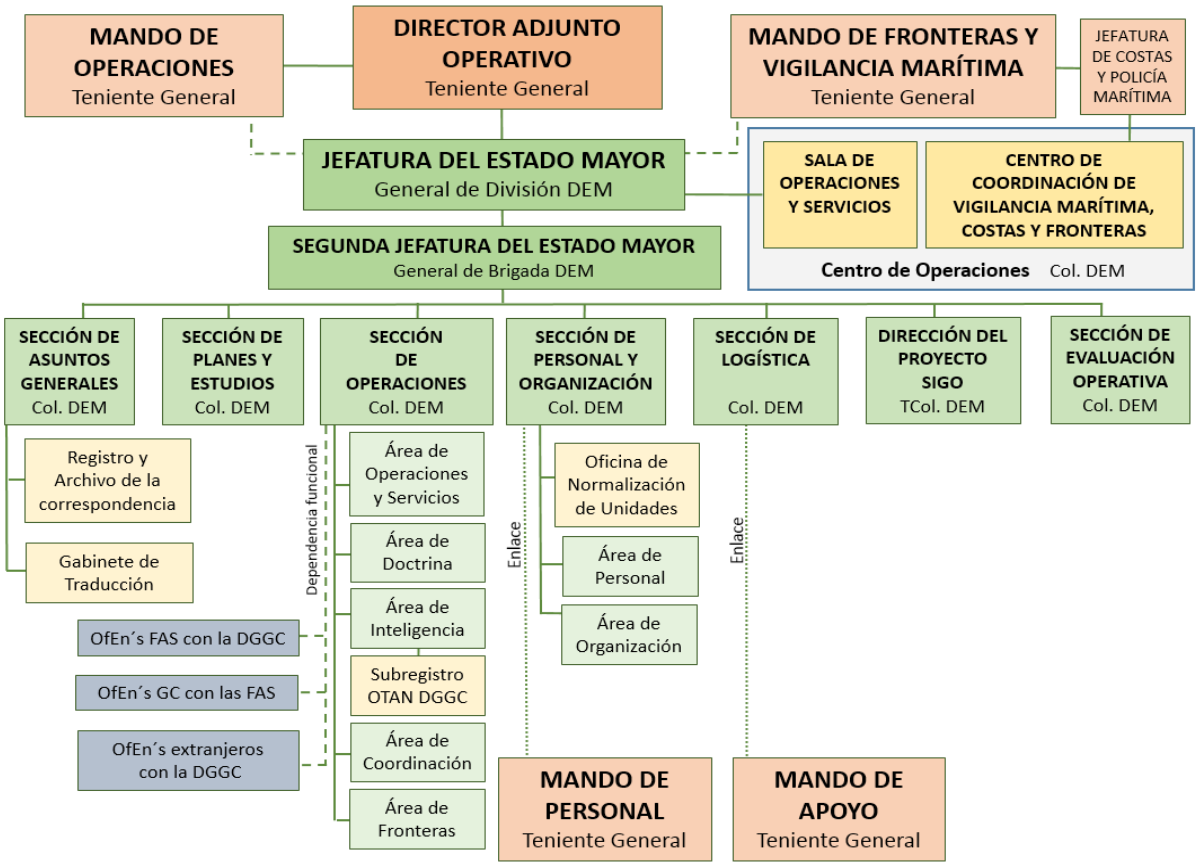


Figura n.º 18. Organización actual del EM. Incluye la Sala de Operaciones y Servicios, órgano físicamente ubicado en el Centro de Operaciones21.

Hoy en día (figura n.º 18), con una estructura y unos procedimientos de trabajo adaptados a las necesidades actuales, el EM cuenta con una plantilla aproximada de 200 guardias civiles, donde casi 45 de ellos son oficiales diplomados en EM distribuidos entre las diferentes Secciones (Asuntos Generales, Planes y Estudios, Operaciones, Personal y Organización, Logística y Evaluación Operativa) y órganos (Dirección del Proyecto SIGO[22] y la Sala de Operaciones y Servicios).

9. CONCLUSIONES

Desde su creación en 1940, el EM de la Guardia Civil ha sido un órgano rector muy influyente en los innumerables cometidos que vertebran la Institución, tanto de aquellos vinculados directamente al servicio propio de las Unidades del Cuerpo como de los relativos a la organización, estructura y administración del mismo. Además, el EM es origen y antecedente de muchas unidades existentes hoy en día y precedente del actual funcionamiento, organización e idiosincrasia de su centro directivo: la Dirección General de la Guardia Civil.

21 Creado el 4 de septiembre de 2008 (Orden PRE/2523/2008), el Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) se ubicó en la Sala de Operaciones de la DAO, integrando la información del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE). El 16 de octubre de 2013 tuvo lugar la ceremonia de inauguración del Centro de Operaciones en la Dirección General de la Guardia Civil. Desde entonces, el Centro aloja tanto la Sala de Operaciones como el CECORVIGMAR.

22 Sistema Integral de Gestión Operativa.

A continuación se recogen, a modo de conclusiones, los aspectos más relevantes de la investigación así como algunas apreciaciones del autor que, sin derivar directamente del análisis anteriormente expuesto, facilitan la comprensión del recorrido historiográfico del EM a lo largo de sus 75 años de existencia.

Su creación se circunscribe a un momento especialmente delicado y complejo para España y para el Cuerpo, el final de la guerra de 1936, conflicto en el que la Guardia Civil, pese a que como institución se mantuvo fiel al poder legalmente establecido, quedó fracturada. En aquel momento, con un país muy deteriorado social, económica y administrativamente, el nuevo gobierno podría incluso haber puesto en tela de juicio la permanencia del propio Instituto como consecuencia de la postura que adoptaron sus miembros, posicionándose en uno u otro bando, durante los primeros meses de la contienda.

Una vez eliminadas las dudas iniciales respecto a su permanencia y tras la absorción del Cuerpo de Carabineros y de sus competencias, la Guardia Civil, como el resto de instituciones existentes, tuvo que reorganizarse durante los duros años de la posguerra con unas misiones adaptadas a las circunstancias posbélicas y a la amenaza que provocaba una Europa sumida en plena II Guerra Mundial.

De este modo, el EM nació en el seno de una Guardia Civil que por entonces dependía del Ministerio del Ejército, como un mecanismo de intervención del régimen franquista fruto del afán por controlar todos los instrumentos del poder, incluido la seguridad pública. El EM se constituiría, a la sazón, en el principal órgano de gobierno de la Institución, ejerciendo una dura labor inspectora de las unidades operativas para velar por el cumplimiento de las órdenes dictaminadas por los diferentes directores generales.

Todo ello provocó en el Cuerpo un cierto sentimiento de rechazo inicial hacia el Estado Mayor, generado por la imposición de un excesivo control y vigilancia exhaustiva por parte de sus mandos. Sin embargo, con el tiempo demostró ser una herramienta que favoreció el desarrollo del Cuerpo y que ejerció su función de “principal órgano auxiliar del mando” con gran eficacia.

Tras superar un periodo convulso de enfrentamiento contra los movimientos guerrilleros opositores al régimen franquista, desde mediados de la década de los años 50, la Guardia Civil, con el EM en el nivel más alto de su orgánica, fue recuperando el prestigio social que había tenido desde su fundación volviendo a centrarse en sus tradicionales misiones de seguridad ciudadana y orden público y potenciando su excelso carácter benemérito hacia la sociedad.

Desde la creación del “Cuerpo de Guardias Civiles” por el duque de Ahumada en 1844, en la Institución han existido diferentes órganos de asesoramiento y asistencia al mando. Una característica de todos ellos, incluido el EM en la actualidad, es su reducido tamaño en proporción a las grandes dimensiones que el Cuerpo ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo. Esta peculiaridad puede deberse a la gran descentralización que ha existido históricamente en la Guardia Civil hacia sus unidades territoriales, siendo fundamentales la autonomía y las responsabilidades de los jefes de Tercio y primeros jefes de Comandancia, actuales jefes de Zona y Comandancia de la estructura periférica del Cuerpo.

El origen del EM de la Guardia Civil se encuentra en una normativa dictada con carácter provisional en abril de 1940 directamente vinculada con la *Ley de la Refundación*. Dicha transitoriedad se fue asentando posteriormente a través de la OM de 22 de agosto de 1940 y en la OG n.º 11 de 1 de febrero de 1941, textos legislativos que fundamentaron las bases sobre las que se constituiría el EM. Desde entonces, su evolución fue continua. Los cambios más importantes están fechados en 1942 (creación de la 3ª Sección), en 1953 (creación de la 4ª Sección), en 1975 (derogación de la Orden 8 de abril de 1940) y en 1988 (creación de las Subdirecciones Generales de Personal y de Apoyo).

Por un lado, el hecho de que el EM estuviera al cargo de oficiales pertenecientes al Cuerpo o al Servicio de EM, formados y preparados para organizar y dirigir unidades militares en campaña —seguían una serie de reglamentos específicos en los que todo estaba organizado de manera rigurosa— y por otro, que orgánicamente dependiese directamente del director general, supuso que aquel EM se convertiría en una unidad muy ágil y resolutiva en cuanto al ejercicio del mando.

En 1986 se diplomaron en EM los cuatro primeros oficiales del Cuerpo. Si bien pudiera parecer que se tardó muchos años en materializar que los mandos de la Guardia Civil pudieran diplomarse en EM y ejercer funciones como tales en el Estado Mayor de la Dirección General de manera similar a las que realizaban sus compañeros del Ejército, con la perspectiva que ofrece el tiempo, este no lo fue tanto si se tiene en consideración que los primeros oficiales que ingresaron en el Cuerpo por acceso directo ingresaron en la Academia General Militar de Zaragoza a mediados del siglo XX.

Desde entonces, más de doscientos oficiales de la Guardia Civil han realizado el "Curso de Estado Mayor" (impartido hasta el año 1999 en la Escuela de Estado Mayor del Ejército y en adelante en el Escuela Superior de las Fuerzas Armadas), reportando a los egresados una visión global y estratégica que facilita la labor de asesoramiento a los mandos superiores del Cuerpo en áreas tan diversas como la gestión y desarrollo de aspectos de personal, de recursos materiales, de operaciones y servicios de las Unidades, de las competencias asignadas al Cuerpo, de aspectos legales y normativos, así como de un sinfín de materias transversales. A su vez, esta formación proporciona a todos los diplomados una metodología de trabajo común que les permite integrarse en equipos de trabajo interdisciplinares de forma solvente y rigurosa.

No obstante, tras la llegada del EM la organización y dirección del Cuerpo no fue algo exclusivo de los "militares". Destaca en este sentido que en 1940 se recuperase la figura del subdirector general de la Guardia Civil, puesto reservado al oficial del Cuerpo con mayor antigüedad y que tenía asignado entre sus cometidos aquellos aspectos relacionados con la política de personal del Cuerpo. No debe de extrañar por lo tanto que en la década de los ochenta dicha figura se transformase en la Subdirección General de Personal (actual MAPER).

Al mismo tiempo se creó la Subdirección General de Apoyo (actual MAPO), la cual se encargaría de la gestión y planeamiento de los recursos materiales y económicos, asumiendo parte de las competencias que hasta entonces habían estado encomendadas al EM, como por ejemplo los Servicios de Armamento, de Intendencia o de Acuartelamiento.

Con el paso de los años el EM fue perdiendo parte del protagonismo que tuvo en su concepción original, sobre todo a partir de 1986, cuando se crearon las Subdirecciones Generales, y de 1988, con la creación de una nueva órgano de coordinación dependiente directamente de la persona titular de la Dirección, el Gabinete Técnico. Esta situación llevaría, por un lado, a disgregar sus cometidos iniciales de asesoramiento inmediato al director general entre varios órganos y por otro a centrar sus funciones principalmente en el ámbito de los servicios de las Unidades operativas, tanto del despliegue territorial como de los órganos centrales.

El 1 de febrero de 1991 el EM de la Guardia Civil, tras 50 años trabajo ininterrumpido, se suprimió de la estructura orgánica de la DGGC. Sus cometidos quedarían disueltos entre la Secretaría Técnica de la nueva Subdirección General de Operaciones y el Gabinete Técnico.

Es posible que la Institución tardase en apreciar los beneficios de contar en su estructura con un órgano asesor compuesto por profesionales formados en altos estudios militares, más aun teniendo en cuenta los condicionantes políticos y sociales existentes en el periodo en el que se instauró. Sin embargo, el transcurso de los años fue dejando patente su contribución al funcionamiento de la Institución.

Por un lado, el EM favoreció que el centro Directivo del Cuerpo se convirtiera en una maquinaria bien engrasada en la que se procuraba que todo funcionase con precisión militar sin perder la idiosincrasia propia de la Guardia Civil y, por otro lado, sirvió de motor de cambio, modernidad e impulso, como se refleja en el desarrollo de nuevas especialidades que con el tiempo se convertirían en referentes de la Institución, como la Agrupación de Tráfico, el Servicio de Montaña o la Agrupación de Helicópteros.

Apenas cinco años después de su disolución, en 1997 se reestablecería de nuevo el Estado Mayor en la estructura del Cuerpo, asumiendo las funciones que realizó durante aquel *impasse* la Secretaría Técnica de Operaciones. Por entonces, la Guardia Civil nada tenía que ver con la etapa inicial de 1940 en la que se creó el primer EM. Su oficialidad contaba con unos excelentes cuadros de mando, profesionales formados en las diferentes academias tanto de la Guardia Civil como de las Fuerzas Armadas, entre los que se incluían treinta y seis oficiales del Cuerpo diplomados de EM.

Más allá de recuperar el nombre de una Unidad histórica del Cuerpo, que es fiel reflejo de su naturaleza militar, la importancia de este cambio radicó en la reimplantación de un órgano que se distingue de otros similares por sus específicos procesos de trabajo: colaborativos entre las diferentes Secciones que lo componen, concurrentes en los diferentes niveles de decisión e iterativos, al objeto de lograr los mejores resultados, tanto en el ámbito del planeamiento y de la conducción como en el de asesoramiento al mando.

Todo ello propició que, desde entonces, se pueda aprovechar la formación que se adquiere en el Curso de Estado Mayor en favor del desempeño de los cometidos propios del Cuerpo, generándose una cultura organizacional muy característica que ha reportado, y continuará reportando sin duda en el futuro, grandes beneficios para la Institución.

El EM —además de realizar sus tradicionales cometidos para desarrollar y supervisar el planeamiento operativo alineándolo con las estrategias de nivel superior; definir y priorizar las necesidades de recursos humanos y materiales

de las Unidades operativas; y coordinar aquellas operaciones del Cuerpo que lo requieran—, ha ido adquiriendo mayores responsabilidades en la conducción y asesoramiento de asuntos derivados de la actividad operativa, optimizando la coordinación con las Unidades en todos aquellos asuntos que afectan a los Mandos ligados a las operaciones (Dirección Adjunta Operativa, Mando de Fronteras y Policía Marítima y Mando de Operaciones).

Independientemente de las diferentes estructuras orgánicas que ha ido teniendo la DGGC, los oficiales DEM, tanto los destinados en el propio EM como en el resto de Unidades de apoyo y asesoramiento de la Dirección General (Mando de Personal, Mando de Apoyo, Gabinete Técnico y Secretaria de Despacho) y de organismos ajenos a esta (EM del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa, Gabinetes de los ministros de Defensa, del Interior y del secretario de Estado de Seguridad, Secretaría General de la Casa de SM el Rey…) forman un corpus homogéneo, compacto y transversal a toda la Institución, que aspira a mejorar la Guardia Civil desde puestos generalmente poco visibles pero muy necesarios. Todos ellos, desde la óptica de sus destinos, analizan y estudian las diferentes situaciones a las que se enfrentan, tratando de proponer soluciones a realidades generalmente complejas.

El rigor, la lealtad unida al espíritu crítico, una gran capacidad de trabajo en equipo y la preocupación constante por las consecuencias que en los miembros del Cuerpo tienen los asesoramientos y disposiciones que se toman son rasgos deseables de todos aquellos que forman parte de estas Unidades.

Con su origen íntimamente ligado a las Fuerzas Armadas, especialmente a los oficiales del Ejército de Tierra que lo conformaron en su primera etapa, hoy en día el EM de la DAO es una unidad “formada exclusivamente por guardias civiles” al servicio de todas las Unidades operativas —tanto las periféricas como las dependientes de los órganos centrales—, contribuyendo de esta manera a que la Guardia Civil siga siendo una organización de referencia.

En sus más de 75 años de historia, y siempre ubicado en el edificio n.º I de la Dirección General, el EM de la Guardia Civil ha sabido mantener tanto la idiosincrasia como la esencia original de aquellos órganos de apoyo a la decisión con la que fueron concebidos, dotando al Cuerpo de un incuestionable valor añadido fruto de las características propias de la cultura organizacional militar: unidad de doctrina y gran potencial de trabajo para facilitar la acción de mando, la toma de decisiones y la coordinación de la actividad operativa.

BIBLIOGRAFÍA

Circular de la Inspección núm. 35 (BOGC núm. 11, de 1 de noviembre de 1939).

Decreto 1088/1975, de 18 de abril, por el que se reorganiza la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1975): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-10322.

Instrucción General núm. 1/2021 de 10 de febrero, sobre modificaciones en la estructura de la Dirección General de la Guardia Civil (BOGC núm. 3, de 1 de marzo de 1941): Disponible en: https://academiaceifas.es/wp-content/uploads/INSTRUCCION-GENERAL-1-2021-MODIFICACIONES-ESTRUCTURA-GUARDIA-CIVIL.pdf.

Ley de 15 marzo de 1940 reorganizando el benemérito Cuerpo de la Guardia Civil (BOE núm. 77, de 17 de marzo de 1940).

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63, de 13 de marzo de 1986): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf.

Orden de 8 de abril de 1940 sobre reorganización de la Dirección General de la Guardia civil (BOE núm. 108, de 17 de abril de 1940): Disponible en: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/108/A02631-02632.pdf.

Orden de 18 de abril de 1940, destinando a la Dirección General del Instituto, a los Jefes de las distintas Armas y Cuerpos que se mencionan (BOGC núm. 5, de 1 de mayo de 1940).

Orden de 20 de mayo de 1988, de reorganización de la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1988): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-12744.

Orden 431/38428/1992, de 9 de abril, por la que se dispone el destino al Gabinete Técnico de la DGGC del General de Brigada del Cuerpo General de las Armas (Infantería) del Ejército de Tierra D. Carlos Rubio Delgado (BOE núm. 90, de 14 de abril de 1992): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/1992/04/14/pdfs/A12778-12778.pdf.

Orden de 6 de junio de 1997 por la que se determinan las funciones de los Órganos de la Dirección General de la Guardia Civil, en desarrollo del artículo 4 del Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1997).

Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras (BOE núm. 215, de 5 de septiembre de 2008): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-14596-consolidado.pdf.

Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2013): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-2906-consolidado.pdf.

Orden INT/482/2020, de 30 de mayo, por la que se nombra al General de División don Juan Luis Pérez Martín como Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, así como Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias (BOGC núm. 154, de 1 de junio de 2020): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/01/pdfs/BOE-A-2020-5510.pdf.

Orden General núm. 11, dada en Madrid a 1 de febrero de 1941 sobre la Organización de la Dirección (BOGC núm. 3, de 1 de marzo de 1941).

Orden General núm. 18 sobre la Organización de la Inspección de Especialidades (BOGC núm. 6, de 1 de junio de 1941).

Orden General núm. 4, dada en Madrid el día 5 de febrero de 1953 (BOGC núm. 1, de 1 de enero de 1953 - Suplemento correspondiente a dicho mes).

Orden General núm. 19, dada en Madrid el día 1 de diciembre de 1953 (BOGC núm. 12, de 1 de diciembre de 1953).

Orden General núm. 5, dada en Madrid el día 11 de marzo de 1999 sobre la organización y funcionamiento del Estado Mayor de la Subdirección General de Operaciones de la Guardia Civil (BOGC núm. 8, de 20 de marzo de 1999).

Orden General núm. 6, dada en Madrid el día 27 de abril de 2006 sobre la Organización y funcionamiento del Estado Mayor de la Subdirección General de Operaciones (BOGC núm. 12, de 29 de abril de 2006).

Real Decreto 2638/1982, de 15 de octubre, sobre diploma de Estado Mayor y destinos de los Jefes y Oficiales diplomados de Estado Mayor del Ejército de Tierra (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011): Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/1982/10/15/2638.

Real Decreto 2337/1983, de 7 de septiembre, sobre diploma de Estado Mayor y destinos de los Jefes y Oficiales diplomados de Estado Mayor de la Guardia Civil (BOE núm. 216, de 9 de septiembre de 1983): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/1983/09/09/pdfs/A24901-24912.pdf.

Real Decreto 58/1987, de 16 de enero, de creación de dos Subdirecciones Generales en la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 17, de 20 de enero de 1987): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/1987/01/20/pdfs/A01540-01540.pdf.

Real Decreto 107/1991, de 1 de febrero, por el que se reestructura la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 1991): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-3327.

Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 1996): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-18075.

Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 218, de 12 de septiembre de 2006): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2006/09/12/pdfs/A32220-32233.pdf.

Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 171, de 16 de julio de 2008): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2008/07/16/pdfs/A31041-31054.pdf.

Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20644.pdf.

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 42, de 17 de febrero de 2012)» (2012): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-2396-consolidado.pdf.

Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2017): Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/29/pdfs/BOE-A-2017-9013.pdf.

Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil (BOE núm. 67, de 17 de marzo de 2018): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3764.

Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018): Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-10755-consolidado.pdf.

Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020): Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9138.

Reglamento militar de la Guardia Civil (aprobado por el Excmo. señor Ministro del Ejército, con fecha 23 de julio del año 1942).

Reglamento para el régimen y despacho de la Dirección General de la Guardia Civil (BOGC núm. 6, de 1 de junio de 1942).

Aguado Sánchez, F. (1985): "Historia de la Guardia Civil (Tomo 6: El Santuario y la Posguerra)". Madrid: Cupsa Editorial/ Editorial Planeta.

Cereceda Colado, F.J. (1986): «Cuatro Jefes de la Guardia Civil, Diplomados de Estado Mayor», Revista Guardia Civil, 505, pp. 33-36.

Córdoba Quintana, P. (2019): La Guardia Civil (2ª Edición). Valencia: Tirant Humanidades.

Lasen Paz, M. (1994): «La Guardia Civil Nueva (1939-1959)», Cuadernos de la Guardia Civil. Madrid, 10, pp. 165-184. Disponible en: https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/56cb5b262109499a93b3c5c4038791ef_Cuadernos X.pdf (Accedido: 2 de junio de 2021).

López Corral, M. (1994): «La Guardia Civil del siglo XIX», en Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (ed.) La Guardia Civil española.

López Corral, M. (2009): "La Guardia Civil. Claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres (1844-1975)". Madrid: La Esfera de los Libros.

López Corral, M. (2010): «La Guardia Civil de Franco», Cuadernos de la Guardia Civil, 42, pp. 13-33. Disponible en: https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/7f606e9b15f577f7c663352892ca0b14_Miguel%20Lopez_%20La%20GC%20de%20Franco.pdf (Accedido: 14 de enero de 2022).

Martín Velasco, L. (2004): Nuevos retos del Estado Mayor de la Guardia Civil. Valencia: Monografía. Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante de Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guarda Civil.

Núñez Calvo, J. N. (2012): «Prólogo», en La Guardia Civil en la Guerra de España (1936-1939). Madrid: Ediciones Barbarroja.

Pulido Pérez, A.M. (2018): La Segunda República y la Guardia Civil. Madrid: La Esfera de los Libros, S.L.

Rivas Gómez, F. (1994): «La Guardia Civil del siglo XX», en Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (ed.) La Guardia Civil española. Madrid.

LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EUROPEOS APLICACIÓN OPERATIVA E INTEGRACIÓN TÉCNICA PARA LA GUARDIA CIVIL

FRANCISCO PULIDO CATALÁN

TENIENTE CORONEL JEFE DE LA COMANDANCIA DE HUESCA. DOCTORANDO EN DERECHO DE LA UNED EN EL PROGRAMA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Fecha de recepción: 09/03/2022. Fecha de aceptación: 14/03/2022

RESUMEN

La aprobación el 20 de mayo de 2019 de los dos Reglamentos europeos conocidos como de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos supone la culminación de un largo proceso político y legislativo, para favorecer el acceso y explotación integrada de los sistemas de información del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) por las autoridades competentes nacionales en materia de seguridad pública de los Estados Miembros (EE.MM).

La importancia estratégica para la Guardia Civil de disponer y consumir de forma automatizada nuevas fuentes de información en la prevención y mantenimiento de la seguridad ciudadana redundará en una mayor eficacia en la prestación del servicio público del Cuerpo. Teniendo en cuenta que el plazo previsto para la implantación nacional de la interoperabilidad concluye a finales del año 2023, resulta imprescindible impulsar las medidas necesarias que garanticen la integración de los sistemas interoperables en las plataformas operativas del Cuerpo.

Palabras clave: interoperabilidad, sistemas, información, integración, seguridad¸ Guardia Civil.

ABSTRACT

On 20 may 2019 the so called European Regulations on information systems interoperability were adopted. The two new lawmaking entail the cumlmination of a long political and legislative process to facilitate the integrated access and exploitation of the european information systems of the Freedom, Security and Justice Area (AFSJ) by the law enforcement competent authorities in the Member States (MS).

It is considered of strategic institutional relevance to get automatized access and usage to new sources of information in preventing and keeping people security. The further exploitation of the newly information recorded will bring added value when carrying the police functions assigned to the Guardia Civil. Having regard the deadline foreseen for the national implementation of the interoperability by the end of 2023, it is crucial to foster the necesary measures to guarantee the suscessful integration of the interoperable information systems in the operational platform of the Guardia Civil.

Keywords: Interoperability, systems, information, integration, security, Guardia Civil.

1. EL IMPULSO EUROPEO EN LA MEJORA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La interoperabilidad aparece como requisito tecnológico que propicie el fomento del intercambio y la compartición de información en el Programa de la Haya para la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Si bien, la interoperabilidad que predica no se limita a los sistemas de información europeos, sino que también manifiesta lo propio entre los sistemas nacionales, e incluso entre los nacionales y los europeos, con lo que parece deslizar que los EE.MM deber proceder a integrar sus sistemas de información antes de proceder a hacer lo propio con los europeos (COM(2005) 184 final, 2005). Resulta sorprendente que la interoperabilidad ya no aparece en el Plan de acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya publicado tan solo tres meses después.

Si bien es la propia Comisión la que posteriormente delimita el alcance de la interoperabilidad y lo circunscribe exclusivamente a propiciar mejoras en los sistemas de información europeos para que puedan "apoyar más eficazmente las políticas relacionadas con la libre circulación de personas y contribuir al objetivo de luchar contra el terrorismo y la delincuencia grave" (COM(2005) 597 final, 2005). Siendo una comunicación monográfica, la Comisión por primera vez incluye una propia definición de interoperabilidad de los sistemas de información europeos destinada a promover el intercambio y la compartición de información que se configura como un derecho a ejercitar por los EE.MM, amparado en el principio de disponibilidad de la información. Así define la interoperabilidad como la "capacidad para compartir e intercambiar información y conocimientos de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) y de los procesos empresariales en que se basan".

La proyección expansiva de los sistemas de información europeos pasa así a convertirse en el centro de gravedad del debate político, tanto por la capacidad de sus prestaciones como por sus potenciales usuarios. La misma Comunicación de la Comisión europea mencionada anticipa la posibilidad legal de ampliar el acceso a los sistemas de información europeos a las autoridades competentes de los EE.MM, en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, si bien los circunscribe a las categorías de datos almacenados compatibles con las descripciones establecidas en los instrumentos jurídicos europeos de creación de los sistemas de información. De esta forma ilustra que las autoridades competentes en materia de seguridad interior, quiere decir las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) y los servicios de inteligencia de los EE.MM, podrían tener acceso al Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), exclusivamente a los datos almacenados referidos a individuos sobre los que pesa una prohibición de entrada temporal en el espacio Schengen introducida por algún EE.MM, en base a incumplimiento de la legislación interna de inmigración, o sobre el que se ha introducido un señalamiento que representa una amenaza para el orden público o la seguridad nacional[1].

No obstante, la citada Comunicación critica la infra explotación y heterogeneidad de la utilización de los sistemas de información, precisamente en aquellas categorías de datos que se corresponden directamente con competencias de seguridad interior de los EE.MM en el ejercicio de actuaciones de prevención, detección e investigación

1 Curtin, Deirdre "La Seguridad del intersticio y la compartición de datos interoperables. Un primer corte", p. 69, https://www.ceps.eu/publications/constitutionalising-security-union-effectiveness-rule-law-and-rights-countering

de infracciones penales (particularmente para la lucha contra el terrorismo, como son los individuos para los que se introduce señalamiento personales a efectos de vigilancia discreta o control específico), así como también la falta de inclusión de datos biométricos estipulados en el sistema de información europeo para la comparación de las impresiones dactilares (EURODAC) que podrían contribuir a identificar, de forma indubitada, amenazas concretas a la seguridad de la Unión Europea (UE) e incluso motivar denegaciones de asilo en otros EE.MM. Entendemos que la Comisión lanza un reproche a los EE.MM aglutinados en torno al Consejo por no predicar con el mismo énfasis el acceso por parte de las autoridades competentes en materia de inmigración (EURODAC) y visados (Sistema de información de visados, VIS) respecto de los sistemas de información instituidos para las finalidades de cooperación policial en las descripciones correspondientes (SIS II) que redundaría en beneficio del ejercicio de sus competencias.

A pesar de las dificultades y disputas expresadas, parecía que la interoperabilidad de los sistemas de información europeos se estaba abriendo paso para posibilitar una mayor capacidad de consulta de datos que estimularía a medio plazo el incremento significativo de intercambio y compartición de información (Consejo JAI 8857/03, 2003). Sin embargo, el Supervisor europeo de Protección de datos consideró notoriamente lesiva a la normativa de protección de datos personales las propuestas que contenía la citada Comisión.

En este sentido se mostró especialmente beligerante con el concepto técnico de la noción de interoperabilidad introducido por la Comisión, desprovisto de fundamentación jurídica suficiente, argumentando que dicho criterio desbordaba la limitación de la finalidad legal prevista establecida en la creación de cada sistema de información europeo, así como también la justificación de acceso policial a bases de datos con finalidad de gestión meramente administrativa, dotadas de salvaguardas de protección inferiores que aquellas con finalidad policial. No debemos olvidar que el objetivo de la mejora del intercambio de información propugnado en el Programa de la Haya contemplaba la adopción de medidas necesarias para garantizar la protección de datos, que se concretó mediante una propuesta legislativa en materia de protección de datos que acompañara a la propuesta correspondiente del desarrollo jurídico del principio de disponibilidad.

El capítulo 3.1 del Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya, adoptado por el Consejo de Justicia e Interior de 2 y 3 de junio de 2005, confirmó la presentación de tal propuesta legislativa para 2005, junto con una Propuesta sobre garantías adecuadas y vías de recurso eficaces para la transferencia de datos personales a efectos de cooperación policial y judicial en asuntos penales.

Si bien consideramos que la propuesta de la Comisión adolecía de una mayor fundamentación y análisis prospectivo que estableciera una hoja de ruta de interoperabilidad para su consecución, no es menos cierto que, tan rotunda y amplia censura del Supervisor Europeo de Protección de Datos, advirtiendo de graves infracciones de derecho comunitario, consiguió que se abandonara el proyecto de interoperabilidad, al menos su concepción primigenia de sistemas de información capaces de intercambiar y/o compartir información entre sí directamente disponibles para su utilización posterior por los usuarios de los mismos.

Sin embargo el empeño en la interoperabilidad continuó, aprovechando la Comunicación del consejo mencionada anteriormente sobre el marco europeo de la interoperabilidad, en la que se expresaba la viabilidad técnica de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos existentes y futuros, si bien considera que sería conveniente su gestión integrada en una sola estructura organizativa (propone la Agencia Europea de Fronteras) que aglutinara las aplicaciones de acceso y consulta, manteniendo disociados tanto el almacenamiento de los datos de cada sistema como el flujo de las comunicaciones de consulta de los mismos almacenados en cada sistema de información.

Tuvo que transcurrir más de una década para que el concepto de interoperabilidad de los sistemas de información fuese de nuevo recuperado y presentado como una de las prioridades de la UE en el ELSJ, pero esta vez adaptado al tamiz de las experiencias anteriores, como sostiene Tomaszycki, 2018 "la interoperabilidad es la capacidad de varios sistemas y organizaciones para participar en una cooperación efectiva basada en: (1) estándares técnicos, (2) regulaciones legales y (3) medidas organizacionales".

Una vez analizado el origen de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos consideramos oportuno continuar cronológicamente el análisis de los avances producidos en materia de intercambio de información en los epígrafes siguientes hasta alcanzar la fecha que nos permita simultanear ambos asuntos. La evolución posterior de la "interoperabilidad" se abordará con más detalle en epígrafes posteriores, por lo que en el presente capítulo nos referiremos a la interoperabilidad como la capacidad de los sistemas de información y sus componentes para interactuar basándose en el uso de las TICs.

2. LA HOJA DE RUTA HACIA LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EUROPEOS

La adopción en el Consejo de ministros de Justicia e Interior de la UE del 6 de junio de 2016 de la denominada "Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, (Consejo 9368/1/16, 2016), marca un antes y un después en la evolución del intercambio y la compartición de información policial en Europa. La posibilidad de que las agencias policiales y de seguridad de los EE.MM puedan acceder en consulta a los datos alojados en los sistemas de información europeos en el ejercicio de sus funciones de prevención e investigación de los delitos de terrorismo y de la delincuencia organizada supone una auténtica revolución al ampliar el acceso a una mayor cantidad de información que a su vez generará un incremento significativo del intercambio de información entre dichas agencias, y también eventualmente con Europol, redundando en mayores cotas de seguridad en la UE.

Sin embargo la presentación de la hoja de ruta por la Presidencia holandesa de turno de la UE no puede considerarse en modo alguno una iniciativa improvisada o imprevista, sino que supone la culminación de una colaboración institucional fraguada a través de la Comunicación previa de la Comisión europea (COM (2016) 205 final, 2016), las Conclusiones del Consejo JAI de 18 de diciembre del 2015 y el impulso interinstitucional del Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE.

En efecto, el desarrollo en la década anterior de los instrumentos jurídicos europeos que propiciaron el intercambio de información al que nos hemos referido, en los capítulos anteriores, fue gradualmente evolucionando a través de la presentación de iniciativas de armonización conceptual, técnica y operativa de las reglas de procedimiento operativo del funcionamiento de los sistemas de información que permitieran un mayor y mejor aprovechamiento de las posibilidades de intercambio de información de dichos instrumentos. Sin lugar a dudas, la creación y puesta en funcionamiento en su día de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA), a quien le corresponderá tutelar el proceso de implantación de la interoperabilidad europea, contribuyó decididamente a la presentación de la hoja de ruta (Reglamento (UE) 1077/2011).

La centralización de los sistemas de información policiales europeos en el seno de una Agencia europea ha supuesto la externalización de la gestión operativa y el mantenimiento de los sistemas de información europeos y de su infraestructura de comunicaciones soporte por parte de la Comisión europea y, por ende, la profesionalización técnica, administrativa y económico-financiera de dicha gestión. Consideramos que la capacitación profesional de la Agencia EU-LISA junto con la dirección de la estructura administrativa y técnica independiente típica de las agencias europeas,(Dausà, Mariona, 2021) constituye suficiente aval para garantizar que la implantación de la interoperabilidad de los sistemas de información sea una realidad pronto y, “como sostiene Zoltán, Dóczi (2013), proporciona notables ventajas”[2].

3. EL CONTENIDO DE LOS REGLAMENTOS EUROPEOS DE INTEROPERABILIDAD

La regulación de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos se halla contenida en dos reglamentos distintos, los reglamentos 2019/817 y 2019/818 como consecuencia de su correspondencia con bases jurídicas distintas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Mientras ambos reglamentos refieren a los artículos 16 (2) y 74 del TFUE, el reglamento 2019/817 encuentra su base jurídica en el art.72 (2), a), b), d) y e), que corresponde a la cooperación en materia de gestión de fronteras y visados, y el Reglamento 2019/818, está basada en los artículos 78 (2) e), 79(2)c), 82(1)d), 85(1), 87(2)a) y 88(2) TFUE que se corresponde con la cooperación en materia policial y judicial, asilo y migración.

Ambos reglamentos establecen una arquitectura de acceso y consulta a los sistemas de información interoperables secuencial, en dos etapas, garantizando, al mismo tiempo, tanto la legitimidad y licitud de la consulta como la integridad de la respuesta obtenida. Para hacerlo posible, las disposiciones reglamentarias han establecido un complejo diseño de sistemas de interconexiones previas de acceso a datos de carácter instrumental que permiten anticipadamente auditar y validar las búsquedas realizadas a través de la creación de una serie de componentes que configuran la arquitectura de interoperabilidad.

2 DÓCZI, ZOLTÁN, “The Development, the Integration and the Assessment of the Existing Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice”, Acta juridica hungarica 54, No 2, pp. 164–183 (2013) p.182.

De esta forma, el capítulo segundo de los reglamentos establece la creación del Portal Europeo de Búsquedas (PEB/ESP en inglés) como la interfaz única de búsqueda simultánea en todos los sistemas interoperables que proporcionaría el resultado de la coincidencia existente en cualquiera de los sistemas de información que formarán parte de la interoperabilidad, esto es el Sistema de entradas y salidas (SES), el VIS, el Sistema de información sobre autorizaciones de viajes (SEIAV), EURODAC , SIS II y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Criminales para ciudadanos de terceros países (ECRIS-TCN).

El capítulo tercero establece la creación del Servicio de correspondencia biométrica compartido (SCB/BMS acrónimo en inglés) que alojará los formularios de datos biométricos que corresponden a las identidades de los individuos registrados en alguno de los sistemas de información interoperables que almacenan datos biométricos.

El capítulo cuarto dispone la creación del Registro Común de datos de identidades (RCDI/CIR acrónimo en inglés), que contendrá una ficha individual de datos de identidad de cada individuo registrado en los sistemas interoperables, a excepción del SIS II (ya que el CIR/RCDI lo que hace es “resumir” las identidades de los sistemas de información que solo recogen datos de ciudadanos extranjeros, puesto que el SIS incluye de todos, siendo perfectamente usable para identificar al ser un sistema puramente policial, en contraposición con el carácter administrativo principal, y ahora secundario, policial del resto de sistemas).

El capítulo cinco establece la creación de un Detector de identidades múltiples (DIM/MID, acrónimo en inglés) para facilitar el cruce de datos de identidad y biométricos de los sistemas interoperables que poseen ambos tipos de registros con los datos del RCDI y del SIS II (las identidades alojadas no se comparten con el RCDI) y poder detectar la identidad real entre las posibles registradas.

3.1. FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DE LAS BÚSQUEDAS Y CONSULTAS DE INTEROPERABILIDAD

Para explicar el funcionamiento práctico de la interoperabilidad resulta indispensable recordar las categorías de datos alojados y finalidad de cada uno de los sistemas de información interoperables y el tipo de consultas que podrán realizar las autoridades nacionales designadas, según se trate de autoridades competentes con dicha finalidad o no.

La consulta inicial se hará en el PEB que, si se trata de datos alfanuméricos, consultará el RCDI, que en caso de que existan coincidencias de datos biométricos asociados (solo posible respecto del SES, VIS y EURODAC), automáticamente examinará la SCB que determinará el sistema de información que contiene los datos biométricos asociados a la identidad alfanumérica consultada y, en el caso de que existan más identidades asociadas a esos datos biométricos, el RCDI creará un vínculo en el DIM que enviará una alerta a la oficina española para la solicitud de información complementaria a la entrada nacional (SIRENE) quien remitirá a la autoridad competente nacional, que creó o modificó el señalamiento, para que resuelva la multiplicidad de identidades (identidades fraudulentas o cambios identidad legal). En caso de que la consulta se inicie a través de datos biométricos, automáticamente el PSB consultará directamente con el SCB en el que se compararán las fórmulas de los algoritmos, muestra y alojados.

Los reglamentos de interoperabilidad remiten la gestión y control de los accesos y consultas del funcionamiento e interconexiones entre los componentes de la interoperabilidad a los órganos nacionales instituidos conforme lo dispuesto en los propios reglamentos de los sistemas de información interoperables. Esto es, la creación a nivel nacional de la figura de Autoridad Nacional (AN) que facilitaría los accesos a las autoridades competentes conforme a la finalidad del sistema en concreto, que, en el caso del SES serían, las "autoridades de inmigración". Además también se creará uno o varios Punto de Acceso Central (PAC) en cada EE.MM, que serían los encargados de facilitar y auditar las consultas que realicen las "autoridades designadas" con fines de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo en los casos establecidos.

Por tanto, en el caso de las consultas de las reconocidas como autoridades de inmigración, a efectos de identificación de un extranjero, el agente de la Guardia Civil, investido de su condición de agente de la autoridad y perteneciente a una unidad del Cuerpo que figura como autoridad designada, podrá realizar la consulta con datos biográficos y biométricos, accediendo a un "resumen" de los datos de identidad contenidos en los cuatro sistemas consultados, pero sin que señale el o los sistemas de información de procedencia de los datos.

Por su parte, en el caso de consultas de investigación, prevención detección o enjuiciamiento de delitos graves y de terrorismo, el agente de la Guardia Civil que figure como autoridad designada, y en el marco de una investigación penal por delitos graves y terrorismo, podrá realizar también la consulta con datos biográficos o biométricos y el sistema solo devolvería el dato señalando el sistema de información concreto en el o los que existen registros del individuo objeto de búsqueda. Si el agente dispone de habilitación para acceder a dicho sistema o sistemas, podrá acceder así a la información alojada en una segunda etapa. Esta búsqueda para investigación excluye claramente las consultas contra ECRIS-TCN.

3.2. EL SISTEMA DE GOBERNANZA EUROPEO DE LA INTEROPERABILIDAD

El funcionamiento ágil, eficaz y correcto de la interoperabilidad descansa en el óptimo ejercicio de una responsabilidad compartida entre los EE.MM y la Comisión Europea en calidad de garante, tanto de su adecuada operatividad como de la legitimidad de su utilización por las distintas autoridades designadas de los EE.MM.

Desde el punto de vista de la adecuación de la utilización de la interoperabilidad a las finalidades previstas en los reglamentos de interoperabilidad, los distintos instrumentos jurídicos de los sistemas de información interoperables contienen numerosas disposiciones que establecen mecanismos de auditación, control y evaluación del empleo de la interoperabilidad por los EE.MM. Las autoridades nacionales designadas para la gestión de las consultas de interoperabilidad serán responsables del tratamiento y de la calidad de los datos por las autoridades designadas, incluyendo aquellos datos que hayan sido compartidos con otros EE.MM en el marco de intercambios de información bilateral, correspondiéndoles, por tanto, la obligación de remitir periódicamente una relación estadística de las consultas realizadas por todas las autoridades designadas, tanto las competentes en materia de inmigración, fronteras y visados, como las autoridades competentes de las FCS, en aplicación de los artículos 20 y 22.

En este último caso los PACs remitirán no solo las consultas autorizadas y realizadas, sino también la efectividad de las mismas a los fines perseguidos.

Por su parte, la Comisión europea remitirá periódicamente al Parlamento europeo y al Supervisor europeo de protección de datos informes de valoración del tratamiento de datos de interoperabilidad realizados por los EEMM, así como también facilitará los registros de las consultas realizadas, en aplicación de los artículos 20 y 22, por las autoridades designadas.

Desde el punto de vista de su operatividad, las regulaciones han establecido una estructura orgánica de gobernanza compuesta por el comité de gestión del programa, denominado Consejo de administración del programa de interoperabilidad y el grupo consultivo de interoperabilidad que supervisarán, monitorizarán y rendirán cuentas del proceso de implantación. Asimismo prepararán la normativa derivada del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comisión en los aspectos técnicos de ambas regulaciones, a través de la adopción de cuatro actos de ejecución y dos actos delegados, a través de un comité y un grupo de expertos creados ad hoc, en aplicación de los artículos 74 del Reglamento 2019/817 y del artículo 70 del Reglamento 2019/818 para los actos de ejecución, y del artículo 73 del Reglamento 2019/817 y del artículo 69 del Reglamento 2019/818, respectivamente, con el horizonte de culminar la interoperabilidad a finales de año 2023.

La Comisión contemplaba una hoja de ruta de implantación de la interoperabilidad, que concluiría a finales de 2023, para completar el desarrollo y las comprobaciones de todos los componentes necesarios y conseguir que los sistemas de información de fronteras, migración y seguridad europeos sean interoperables. Esto no significa que inmediatamente a esa fecha los sistemas de información europeos sean ya interoperables, ni que la consecución de la interoperabilidad real en la práctica se alcance de forma inmediata a partir de esa fecha, sino que se producirá como resultado de la conclusión de los periodos de validación y pruebas técnicas a los sistemas que se vayan sucediendo, realizando, y que progresivamente irán determinando y concretando el inicio del funcionamiento de la interoperabilidad.

De esta forma, la Comisión europea remite su resultado de informes sobre los avances y preparativos para su completa implementación, incluyendo los gastos realizados y un análisis de riesgos que pueden incidir en los costes finales presupuestados del proyecto. A partir de que cada componente de la interoperabilidad entre en funcionamiento, los EE.MM notificarán a EU-LISA la lista de autoridades que podrán utilizar el PEB, el RCDI y el DIM o tener acceso a ellos (art. 71). El inicio de la interoperabilidad se producirá mediante un acto final de ejecución de la Comisión europea.

Según lo expuesto, la aplicación de los reglamentos y actos legislativos de la interoperabilidad obligará a los EE.MM a introducir notables cambios, normativos y operativos, tanto en la gestión como en la interacción con los sistemas interoperables que implicarán la adopción de nuevos procedimientos de trabajo y control de calidad de los datos, así como también la realización de inversiones, técnicas, materiales y personales, para disponer de los recursos necesarios que permitan operar en interoperabilidad con las FCS designadas de los EE.MM, que serán nuestros socios europeos en la consulta y explotación de los datos interoperables. Por ello resulta comprensible la necesidad de realizar una evaluación de impacto de la interoperabilidad a nivel nacional de nuestro país que permita anticipar la determinación de necesidades de

recursos técnicos y materiales, de formación técnica y operativa, de financiación, de dimensionamiento de estructuras administrativas de servicio a los usuarios finales que hagan posible que la implementación completa de la parte nacional de la interoperabilidad llegue a buen puerto en los plazos previstos.

Sin embargo tampoco podemos soslayar el impacto de la crisis originada por la pandemia de la COVID-19, cuyos efectos previsiblemente consistirían en la demora de los plazos establecidos para implementar la nueva arquitectura integrada de la interoperabilidad con los consiguientes sobrecostes de la implantación del proyecto. Para mitigar los riesgos asociados al proyecto en el actual contexto sanitario consideramos necesario la elaboración de un plan de contingencia, tanto europeo como nacional, que permita adoptar las decisiones que correspondan para evitar que el proyecto pueda paralizarse o sufrir retrasos considerables.

Sin lugar a dudas, esta auténtica revolución normativa de los sistemas de información europeos supone un auténtico desafío tecnológico y económico de implantación. No debemos olvidar que la financiación del mantenimiento de los sistemas de información es compartida entre los EE.MM y la Comisión Europea respecto de la infraestructura nacional de los sistemas y de arquitectura central de los mismos, respectivamente, estimándose el coste de implantación de las mejoras tecnológicas de 169,8 millones de euros a los que se añaden 28,5 millones de euros de costes de mantenimientos anuales.

4. LOS PREPARATIVOS DE LA INTEROPERABILIDAD EN ESPAÑA

Nuestro país participó en las discusiones y trabajos del Grupo de Alto Nivel constituido para elaborar las opciones de aplicación técnica y operativas de los reglamentos de interoperabilidad donde se fraguó la secuencia de las conexiones para las consultas interoperables, por lo que se estaba en condiciones de valorar el impacto del nuevo diseño de los sistemas de información europeos respecto a la arquitectura, la gestión de las consultas y el flujo de las comunicaciones nacionales derivadas de los mismos. Se presume que cada Ministerio y organismo nacional afectado han realizado análisis sectoriales en profundidad como corresponde a este tipo de proyectos, teniendo como referencia el estudio de viabilidad de la Comisión a través de EU-LISA.

Sin embargo, no ha sido hasta 2021, transcurrido un año de la aprobación de los reglamentos de la interoperabilidad, cuando se iniciaron los preparativos y se han adoptado las primeras decisiones respecto a los órganos y autoridades de control nacionales de los nuevos sistemas de información que, como hemos descrito, resultan claves para la realización de las consultas interoperables.

El impacto de la pandemia de la COVID-19 y su evolución en nuestro país en los dos últimos años ha afectado negativamente al desarrollo de los preparativos nacionales de la interoperabilidad. Las medidas iniciales a implantar en los cuerpos policiales eran las nuevas funcionalidades del SIS II de cara a la interoperabilidad (datos dactiloscópicos), como parte de la reforma del reglamento SIS II de 2019, cuya licitación y adjudicación ya se ha realizado (aunque con retraso respecto a la fecha prevista por la Comisión europea de finales de 2020). A continuación, las siguientes medidas a poner en marcha estarían referidas a los procesos de licitación y contratación de los sistemas de información europeos ex novo que formarán parte de la interoperabilidad.

Nos estamos refiriendo al SES, al SEIAV y al ECRIS-TCN. Se tiene conocimiento de que ya fue publicada la licitación del pliego de prescripciones técnicas del SES, en el portal de contratación pública de la Administración General del Estado.

Sin embargo, a estas alturas el proyecto técnico nacional de implantación del sistema de información de entradas y salidas figura todavía en la plataforma de contratación del Estado en fase de licitación, con toda la documentación desde noviembre de 2019, si bien figura como "Resuelta", pero no adjudicada, por lo que consideramos que se habrá anulado todo el procedimiento de licitación, probablemente por desistimiento de la Administración. Desconociendo las motivaciones de la inexistencia de adjudicación, salvo que se haya replanteado el procedimiento de licitación y haya sido declarado sujeto a procedimiento negociado sin publicidad por razones, entendemos, de seguridad. Consideramos que el retraso en el proceso de contratación pública de este sistema de información, que fue objeto de comunicado de prensa[3] por parte del Ministerio del Interior, originará irremediablemente una demora en la fecha establecida por la Comisión Europea para la puesta en funcionamiento no solo del sistema sino de la propia interoperabilidad de los sistemas de información europeos.

Por lo que respecta a la designación de los órganos nacionales de gestión y acceso a la interoperabilidad, se tiene conocimiento que la Secretaría de Estado de Seguridad comunicó a la Comisión europea en el último trimestre del año 2020 los nombramientos y roles establecidos en los reglamentos de los sistemas interoperables. La asignación de todos los roles de autoridad respecto al SES será determinada finalmente por la Secretaría de Estado de Seguridad (lo más lógico sería que recayese en la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones de la Secretaría de Estado de Seguridad, SGSICS), ya que así figuraría como Autoridad Nacional común para el acceso de las autoridades competentes españolas, "de inmigración", "fronteriza" "visados" y "seguridad ciudadana". Se tiene conocimiento que la Guardia Civil ya ha sido declarada autoridad designada para constituirse como PAC para las consultas de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo. En este sentido sería muy beneficioso disponer de algún tipo de declaración o recomendación de la Comisión proporcionando ejemplos de buenas prácticas en la designación de autoridades nacionales y los PACs, el ejercicio de control de accesos y gestión de los flujos de información, con la finalidad de homogeneizar la gestión de la interoperabilidad a nivel supranacional, "como acertadamente sostiene" (Galli, Francesca, 2019).

En este momento se considera probable que la interfaz nacional uniforme de acceso (NUI) al PSB se ubique en el Centro Tecnológico de la Seguridad, dependiente de la SGSICS, si bien según establece el PPT del EES figurarán dos NUIs, una para

3 Interior gastará 4,1 millones en implantar la nueva 'frontera inteligente'. La nueva herramienta recogerá la imagen facial y cuatro huellas dactilares de los viajeros extracomunitarios que entren en el espacio Schengen. La herramienta, que deberá estar operativa en 24 meses, recogerá las fechas y lugares de entradas y salidas —además de los de denegación de entrada— de todos los ciudadanos extracomunitarios que crucen las fronteras españolas. El nuevo sistema informático de Interior se conectará al sistema de entradas y salidas (EES en sus siglas en inglés) puesto en marcha por el Consejo de Europa. A través de él, el resto de países del acuerdo Schengen podrá consultar los datos de los viajeros extracomunitarios que entren por las fronteras españolas. Por su parte, Policía Nacional y Guardia Civil también podrán revisar los "historiales de viaje" que vuelquen otros Estados. https://elpais.com/politica/2019/12/10/actualidad/1575995791_087672.html

Ministerio del Interior y otra para el MAEC, localizándose las infraestructuras de acceso en los sistemas operativos de servicios de ambas FCSE[4].

Asimismo y en lo que respecta al SEIAV, no figura en la mencionada plataforma de contratación del sector público ningún procedimiento de licitación, por lo que no se habrá ni siquiera formalizado el expediente de contratación pública previo. Lo que sí parece haberse producido es la asignación al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) de la condición de Autoridad Nacional para el acceso de las autoridades asignadas (FCS), probablemente inducida por su vinculación operativa anterior con los datos de Registro de Nombre de Pasajeros (PNR), a través de la Unidad de Información de Pasajeros (PIU) prevista en la Directiva europea de creación del PNR (en el caso español, Oficina Nacional de Información de Pasajeros – ONIP-), con la que comparte similitudes en lo relacionado en la prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo, se halla en dicho organismo. Esto es debido a que la verificación de solicitudes debe tener disponible la información necesaria contenida en las bases de datos de interés, entre ellas los ficheros de Sistema de Coordinación de Investigaciones (SCI) y al Sistema de Coordinación de Investigaciones Antiterroristas (SICOA), respectivamente, ubicados en el CITCO. Queda por determinar qué autoridades serán designadas como PACs, en quien recae la responsabilidad de monitorización y autorización de las consultas de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo de forma definitiva.

Nuestro país, en vista de lo anterior, no se encuentra en condiciones de cumplir con el plazo de operatividad real del SES previsto para abril del año 2022 en el que SES Nacional se conecte al SES Central, que incluso preveía el inicio de los test de validación en el presente año, mientras que otros países (Francia, Bélgica e Italia, entre otros). Por ello, consideramos necesario que se resuelvan las cuestiones de contratación de la implantación nacional del SES, de forma que resulte menos compleja, con las especificaciones necesarias y despojándola de cuestiones controvertidas en el momento presente, para que pueda resolverse en el menor plazo de tiempo posible. Además, sería necesaria otra licitación que contemple la instalación y adquisición del hardware y software que soporte datos biométricos del sistema de información, para todos los puestos fronterizos habilitados a enlazar, así como también establecer los convenios pertinentes con los operadores estatales encargados de la gestión de puertos y aeropuertos, esto es, Puertos del Estado y Aeropuertos Españoles y navegación aérea, (AENA), respectivamente.

Por último, no debemos olvidar que los otros dos sistemas de información europeos de nueva creación, el ECRIS-TCN, y el sistema de información de visados (VIS), cuyos procedimientos de reforma se encuentra finalizando la tramitación legislativa europea correspondiente, formarán parte de las consultas interoperables, según lo dispuesto en los Reglamentos de interoperabilidad. La transformación implícita de la interoperabilidad afectará, por tanto, no solo a los sistemas de información dependientes del Ministerio del Interior, sino también a los respectivos de los Ministerios de Justicia y Asuntos Exteriores, así como también a las servidumbres de accesos sobre los mismos autorizados a otros Ministerios para el ejercicio de sus competencias, como

4 Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de un nuevo desarrollo de ingeniería para la implementación del nuevo sistema de registro electrónico de entradas y salidas y su conexión al sistema central del EES (proyecto Entry / Exit system, EES), p. 11.

pueden ser los Ministerios de Trabajo y Economía Social (autorizaciones de trabajo) y el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (autorizaciones extranjería-residencia) o el propio Ministerio de Exteriores (consultas SIS II para la concesión de visados).

Hubiese sido más lógico, y creemos también que, ágil y efectivo, haber iniciado el proceso de implantación de la interoperabilidad de forma interdepartamental y liderado por una comisión nacional estable designada al efecto con la participación de los ministerios implicados y que contará con una evaluación de impacto y dotación presupuestaria consecuente, pues todos y cada uno de ellos, en diversa medida, se verán afectados y todo ello teniendo en cuenta el escenario macroeconómico nacional de los próximos años.

El mantenimiento del formato del HLEG, en formato de grupo convocado y reunido a demanda, hubiera sido de gran ayuda para mantener el impulso inicial y establecer un plan de acción de implementación en sintonía con la evaluación de la Comisión europea. En este sentido, la constitución del grupo de trabajo interno para apoyar los trabajos del representante nacional en el HLEG 2016-2017 tendría que haberse prolongado en el tiempo, incluso durante la tramitación europea de las normas de interoperabilidad, pues hubiera contribuido tanto a reforzar la posición institucional previa al desarrollo nacional como a determinar, de forma planificada y anticipada, las necesidades técnicas de implementación inmediata (para adaptarse a las modificaciones individuales de los reglamentos de los sistemas de información existentes), así como la provisión de recursos materiales y financieros correspondientes para la contratación pública secuencial o por lotes.

5. EL PROCESO DE ADAPTACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL A LA INTEROPERABILIDAD

La importancia estratégica de los sistemas de información y de las tecnologías de las comunicaciones en el contexto de la sociedad de la información y del conocimiento reside en la capacidad de incrementar tanto la cantidad como la calidad de los servicios ofertados por cualquier institución pública o privada. La disponibilidad y explotación de sistemas automatizados de información en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana proporciona a los cuerpos policiales mayor eficacia, agilidad y rigor en el ejercicio de sus funciones de prevención e investigación de delitos e infracciones administrativas.

La Guardia Civil, en el ejercicio del amplio elenco de funciones policiales asignadas en el ordenamiento jurídico del Estado viene siendo plenamente consciente de la necesidad permanente de avanzar en la modernización y actualización tecnológica de sus sistemas informáticos y, en particular, aquellos que dan soporte a la prestación del servicio al ciudadano, esto es los sistemas de información policial para la seguridad. Los sucesivos Planes estratégicos plurianuales del Cuerpo contienen ejes de actuación relacionados con la mejora de las capacidades de los sistemas de información e inteligencia del Cuerpo a través de la integración de las diversas plataformas de sistemas de información en el sistema integrado de gestión operativa del cuerpo.

En el sistema SIGO se hallan integrados, conforme la normativa nacional de seguridad de sistemas de información, los accesos, directa o indirectamente consumibles, a los sistemas de información europeos instituidos en aplicación del Derecho

europeo. Si bien hasta la fecha solo resulta directamente consumible el SIS II, es de esperar que suceda lo mismo con los sistemas de información interoperables. Lo cierto es que, desde la aprobación de los Reglamentos europeos de reforma del SIS II y de los correspondientes del SES y SEIAV, resulta oportuno y pertinente abordar la necesidad de propiciar un proceso nacional de implantación de la interoperabilidad objetivo y equilibrado, que satisfaga por igual las necesidades operativas y de servicio de los cuerpos policiales de nuestro país para aprovechar las nuevas capacidades de información europeas y su aplicación a la seguridad pública y estar en condiciones de mejorar incluso el servicio a nuestros ciudadanos en todos los rincones de nuestra geografía, particularmente en la España vaciada. Máxime si tenemos en cuenta el potencial actual, 77.000 efectivos y más de 2.250 unidades, tanto de seguridad ciudadana como de especialidades, y 1.963 puestos en las 50 provincias y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con cometidos de seguridad ciudadana en casi 6800 municipios y, además, ostentando la condición de Autoridad de Coordinación frente a la inmigración irregular en el Estrecho y en Canarias[5].

Dada la dimensión transnacional de la interoperabilidad, la Guardia Civil dispone de las capacidades, conocimiento y experiencia necesarias para hacer frente a un desafío de estas proporciones, como lo es la conexión a los sistemas interoperables europeos. Por ello, consideramos pertinente la presentación de cuantos proyectos técnicos sean necesarios para que las distintas unidades de la Guardia civil puedan consumir directa, desasistida y automatizadamente la información interoperable europea. Asimismo, deberá asegurarse en los próximos años de recibir y disponer de crédito presupuestario para acometer las modificaciones técnicas derivadas en las plataformas corporativas del Cuerpo, en la parte financiera no asumida por el presupuesto comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

CARRERA, Sergio; MITSILEGAS, Valsamis (eds), Constitutionalising the Security Union : effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime, Brussels : CEPS, 2017, 65-72, https://www.ceps.eu/publications/constitutionalising-security-union-effectiveness-rule-law-and-rights-countering

DÓCZI, ZOLTÁN, “The Development, the Integration and the Assessment of the Existing Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice”, Acta juridica hungarica 54, No 2, pp. 164–183 (2013).

Illamola Dausà, Mariona, “EU-LISA, el nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE EU-LISA, the new model of operational management of the various EU databases” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.111, p. 105-126*, www.cidob.org, Consultado el 13 de marzo de 2021.

Galli, Francesca, “Interoperable Law Enforcement Cooperation Challenges in the EU Area of Freedom, Security and Justice”, Working Paper, EUI RSCAS 2019/15 Robert Schuman Centre for Advanced Studies, http://hdl.handle.net/1814/61045, p.10.

5 Comparecencia de la directora general de la Guardia Civil, COMISIONES, Año 2021 XIV LEGISLATURA Núm. 327, INTERIOR, Comisiones, núm. 327, de 18/03/2021,Sesión núm. 12, el 18 de marzo de 2021, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados.

Tomaszycki, Krzysztof, “La interoperabilidad de los sistemas de información europeos de fronteras y gestión de la migración para mejorar la seguridad” facta universitatis Series: Law and Politics Vol. 16, No 3, 2018, Original Scientific Paper, Faculty of Law, University of Bialystok, Poland.pp. 195-211, p.205, https://doi.org/10.22190/FULP1803195T.

Blasi Casagran, Cristina, “Implicaciones de los Derechos Fundamentales de la Interconexión de las bases de datos de migración y policiales en la UE”, Human Rights Law Review, 2021, Oxford University Press, 00, 1–25 doi: 10.1093/hrlr/ngaa057, consultado el 28 de abril de 2021.

Jokhadze, Nata, “La implementación de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos en el ámbito de Justicia y asuntos de interior. Desafíos y Oportunidades” Facultad de Tecnología de la Universidad deTallin, Escuela de negocios y gobernanza Ragnar Nurkse Departamento de innovación y gobernanza (RND) Tesis del programa de gobernanza tecnológica y transformación digital, Tallin 2020.

Aden, Harmut, “Interoperabilidad entre las bases de datos europeas de policia y de migración: Riesgos para la Privacidad”, Revista de Derecho Público Europeo, Vol 1, 2020.

Brouwer, Evelin, “Bases de Datos de gran escala e Interoperabilidad en las políticas de migración y Frontera: Una aproximación no discriminatoria a la retención de datos”, Revista Europea de Derecho, Vol 1, 2020.

Curtin, Diandre y Bastos, Felipe Brito, “La Compartición de Información Interoperable y las cinco innovadoras fronteras de gobernaza de la Unión: Un asunto especial”. Revista de Derecho Público Europeo, nº 1, 2020.

Reglamento (UE) 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. DOCE 1.11.2011, L 286/1, modificado por el Reglamento (UE) 1726/2018.

Reglamento 2017/2016, sobre el Sistema de Entrada y Salida (EES), “inmigración, control de fronteras, y visados” (artículo 9.2, 26 y 27) y prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo” (artículos 9.3, 29 y ss.)

Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo DO L 135 de 24.5.2016, p. 53/114.

Reglamento UE 2019/816 de 17 de abril de 2019, por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los EE.MM que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas a fin de complementar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726.

Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.o 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE)

2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, 22.5.2019 ES Diario Oficial de la Unión Europea L 135/27.

Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816, 22.5.2019 ES Diario Oficial de la Unión Europea L 135/85.

Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 89-131).

Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad (presentada por la Comisión) {SEC(2005) 1270} Bruselas, 12.10.2005 COM(2005) 490 final 2005/0207 (CNS).

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. Bruselas, 10.5.2005 COM (2005) 184 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, COM(2005) 597 final, Bruselas, 24 de noviembre de 2005.

Comunicación de la Comisión europea al Consejo y al Parlamento europeo «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad», COM (2016) 205 final, de 6 de abril de 2016.

Decisión de la Comisión de 17.06.2016 por la que se establece el Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG), acrónimo en inglés de High Level Expert Group) sobre los sistemas de información y la interoperabilidad, COM (2016)3780 final.

Hoja de ruta de 6 de junio de 2016 para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior (9368/1/16 REV 1).

Conclusiones del Consejo JAI de 18 de diciembre de 2015, Reunión del Consejo Europeo (17 y 18 de diciembre de 2015), EUCO 28/15 CO EUR 13 CONCL 5.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la situación de los preparativos para la plena aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad con arreglo al artículo 78, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 74, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/818 de 21 de agosto de 2020, p.2.

Doc. Consejo 9028/20, IXIM 64, JAI 514, COMIX 273 Reevaluación cronológica hacia la implementación de la arquitectura de interoperabilidad JAI", de 3 de julio de 2020, p.2.

Documento de Trabajo de la Comisión Europea, resumen ejecutivo de evaluación de impacto, document de acompañamiento de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo Propuesta de Reglamento (UE) 2019/817 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de las fronteras y los visados y modificación de la Decisión del Consejo 2004/512/CE, Reglamento (CE) No 767/2008, Decisión del Consejo 2008/633/JAI, Reglamento (UE) 2016/399 y Reglamento (UE) 2017/2226 y Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación judicial, el asilo y la migración , Strasbourg, 12.12.2017, SWD(2017) 474 final.

Informe del grupo ad hoc para el estudio de los sistemas de información del tercer pilar, doc. Consejo 8857/03 LIMTIE JAI 118, de 6 de mayo de 2003, p.5.

Comentarios del Supervisor Europeo de Protección de Datos a la Comunicación de la Comisión sobre la interoperabilidad de las bases de datos europeas (2006) de 10 de marzo de 2006. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/06-03-10_interoperability_en.pdf

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. publicado en: «BOE» núm. 272, de 09/11/2017. Entrada en vigor: 09/03/2018.

RD_L 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información y LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Jefatura del Estado «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015 Referencia: BOE-A-2015-3442.

TECNOLOGÍA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CIBERESPACIO: UN NUEVO TERRITORIO, "CYBERIA" DEL RIESGO GLOBAL A LA CONFIANZA DIGITAL

ÁNGEL SATUÉ DE CÓRDOVA MINGUET

ASESOR JURÍDICO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL. ANALISTA INTERNACIONAL

Fecha de recepción: 24/11/2021. Fecha de aceptación: 14/03/2022

RESUMEN

El mundo es global y complejo. Lleno de riesgos globales. El advenimiento de nuevas tecnologías ha hecho del mundo un lugar más pequeño al estar hiperconectado. La globalización es, en parte, resultado de la tecnología digital. También habitamos un tiempo más rápido. Surgen nuevos retos. Muchas de las disrupciones generadas por la tecnología digital son percibidas como riesgos globales, como el fracaso de la gobernanza tecnológica, pues no sabemos cuándo ocurrirán o su impacto o cómo gestionarlas. El cambio tecnológico, que es digital, nos introduce en la era "tecnolítica" y emerge "Cyberia", como territorio nuevo de algoritmos, creado inicialmente por el hombre y que debe ser debidamente regulado y protegido. En el ciberespacio se hace más necesaria que nunca una regulación, o "Lex Informática", que habrá de ser híbrida, en la que sea posible la convivencia de órdenes jurídicos diversos. Estudiar este contexto es necesario para aproximarnos al estudio de la relación entre tecnología y seguridad, en particular, entre tecnología y autoridades de policía y de justicia penal. La rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos en el ámbito de la protección de los datos personales, y del uso de la tecnología. La regulación adecuada que se propone, que es el marco de juego para la actuación de las autoridades policiales, coadyuva a la seguridad de "Cyberia" y, por tanto, a la ciberseguridad en un sentido amplio. Además, aportar seguridad jurídica y delimitar la actuación de las autoridades policiales, a través de la consolidación de un marco normativo adecuado, y partir del previo conocimiento de la relación existente entre tecnología digital y autoridades policiales y de justicia penal, también coadyuva a la ciberseguridad.

Palabras clave: tecnología, digital, globalización, tecnología digital, autoridades policiales, ciberseguridad, era tecnológica, seguridad, ciberseguridad, riesgo global, hard law, soft law, derecho global, lex informatica, geopolítica.

ABSTRACT

The world is global and complex. Full of global risks. The advent of new technologies has made the world a smaller place by being hyperconnected. Globalization is, in part, a result of digital technology. We also inhabit a faster time. New challenges arise. Many of the disruptions generated by digital technology are perceived as global risks, such as the failure of technological governance, because we do not know when they will occur or their impact or how to manage them. Technological change, which is digital, introduces us

into the "technopolitical" era and then "Cyberia" emerges as a new territory of algorithms, initially created by man and which must be duly regulated and protected. In cyberspace, a regulation, or "Lex Informática", is more necessary than ever, which will have to be hybrid, in which the coexistence of different legal orders is possible. It is necessary to study this context in order to approach the study of the relationship between technology and security, in particular, between technology and police and criminal justice authorities. Rapid technological evolution and globalization have posed new challenges in the field of personal data protection and the use of technology. The proposed appropriate regulation hereinafter, -which is the framework for the actions of law enforcement authorities-, contributes to the security of "Cyberia" and thus to cybersecurity in a broad sense. Also, contributes to cybersecurity, providing legal certainty and delimiting the actions of law enforcement authorities, through the consolidation of an appropriate regulatory framework, and starting from the prior knowledge of the existing relationship between digital technology and law enforcement and criminal justice authorities.

Keywords: technology, digital, globalization, digital technology, law enforcement authorities, Cyberia, technological age, security, cibersecurity, global risk, hard law, soft law, global law, lex informatica, geopolitics.

1. EL MUNDO GLOBAL ES V.U.C.A[1]

El secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, dijo que vivimos "en una época de anarquía en el ciberespacio, de erosión de los acuerdos de control de armas, de aumento de las desigualdades, de retroceso de los derechos humanos y de un régimen comercial mundial inclinado en contra de los pobres" (Guterres, 2021: 85). También que hay que evitar una nueva guerra fría entre EE.UU. y China, que divida el mundo, lo que se llama la "Gran Fractura", o el desacople entre ambas economías, con el riesgo evidente de que surjan a su vez divisiones geoestratégicas y militares.

Se trata de un entorno V.U.C.A.: volátil (de rápidos cambios, que requiere visión); incierto (es decir, impredecible, que requiere compresión); complejo (es decir, que le afectan muchas causas interrelacionadas, que requiere claridad); ambiguo (es decir, que caben múltiples interpretaciones, que requiere agilidad para conocer). Es un mundo altamente vulnerable y la pandemia ha acelerado ciertas corrientes de fondo[2]. El equilibrio y la estabilidad, bien vendrán de la mano de la cooperación, bien de la peligrosa disuasión (Panda, A. 2021)[3].

1 El concepto V.U.C.A. se acuñó a finales de los años 80 https://usawc.libanswers.com/faq/84869 . En la actualidad hay novedosos acrónimos que tratan de superar, para unos, o de concretar, para otros, el concepto V.U.C.A.. Jamais Cascio acuñó en 2020 el concepto B.A.N.I. (Brittle (Frágil), Anxious (Ansioso), Non-linear (No lineal) e Incomprehensible (Incomprensible)). Disponible en: https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d Más información en: https://ideas.llorenteycuenca.com/2021/03/tras-el-vuca-las-transformaciones-del-mundo-bani/

2 Consultar la serie de vídeos del Centro Frederick S. Pardee, de la Universidad de Boston para el estudio del Futuro a Largo Plazo. Por ejemplo, el experto en política comercial Dani Rodrik cree que la pandemia está acelerando la "retirada de la hiperglobalización" que ya estaba en marcha antes de la pandemia, o el decano fundador de la escuela Kennedy de Harvard, Graham Allison, denomina que vivimos una "rivalidad subyacente, fundamental, estructural y tucydideana", en la que China amenaza con desplazar a la potencia establecida, EE.UU.

3 Disponible en: https://www.defensenews.com/land/2021/10/20/chinese-hypersonic-missile-test-unlikely-to-trigger-arms-race-experts-say/

El Foro Económico Mundial divide precisamente los riesgos globales en seis categorías: económicos, medioambientales, geopolíticos, sociales y tecnológicos. En su terminología, riesgo global es "aquel evento o condición incierta que, si llega a ocurrir, puede causar un impacto significativo negativo a varios países o industrias en el lapso temporal de 10 años" (Foro Económico Mundial, 2021:87).

En este artículo nos centramos en el riesgo tecnológico, en uno de los seis subriesgos asociados[4]: el fallo en el gobierno de la tecnología, concebido como:

"la falta de marcos, instituciones o normas aceptados mundialmente para el uso de redes y tecnologías digitales críticas, como resultado de que diferentes estados o grupos de estados adopten infraestructuras, protocolos y/o normas digitales incompatibles" (Foro Económico Mundial, 2021:89).

En el medio plazo, esta falla, de producirse, sí tendrá alto impacto y, dado el entorno geopolítico, es cada vez más probable. No obstante, en 2021 no está entre los riesgos globales que son altamente probables y de alto impacto[5]. Igualmente en Foro Económico Mundial, el "Global Future Council On Frontier Risks", lista otra serie de riesgos globales[6], que llama fronterizos, con el objetivo de estar preparados ante una eventual crisis. En ellos la tecnología tiene gran impacto.

Sobre riesgos globales y su probabilidad de ocurrencia, la literatura ha elaborado las teorías famosas de los cisnes negros, de Nassin Taleb, y de los rinocerontes grises, de Michele Wucker[7]. Pero si ponemos el acento más bien en su regulación y su gestión una vez que se concretan tales riesgos, en lugar de en su probabilidad de impacto o de aparición, los riesgos globales serían más parecidos a un toro ante un torero.

Y es que los riesgos globales son como toros, bóvidos de fuerza descomunal y gestos imprevisibles, que tanto han deslumbrado al mundo mediterráneo. Bóvidos que se torean, es decir, se pueden gestionar con muchas garantías de éxito, siempre que, como en el arte del toreo, pongamos en marcha procesos para una buena faena. Estos procesos, necesariamente globales, de escala planetaria y holísticos, para la atenuación de los riesgos, son como en el arte del toreo una mezcla de torero, casta, raza y capote, o de instituciones, métodos y procesos de decisión y gestión y de tecnología digital.

2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR GLOBALIZACIÓN?

Antes de continuar, conviene aproximarse a la noción de globalización, que es el contexto en el que inevitablemente vivimos. En 1999, la Open University publicó la

4 Son estos: Externalidades adversas asociadas con avances tecnológicos, caída de infraestructuras de información críticas, desigualdad digital, concentración de poder digital, fallos en medidas de ciberseguridad y fallos en el gobierno de la tecnología.

5 Disponible en: https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021

6 Estos expertos del Foro Económico Mundial, por ejemplo, hablan de colapso de las democracias, ingeniería genética aplicada a humanos, el control neurológico, la disrupción geomagnética, la aparición de interfaces cerebro-máquina, el caos social y anarquía, guerra, China, India, el Internet de las Cosas, la proliferación de armas nucleares de menor escala, el derretimiento del permafrost en el Ártico, etc. Disponible en: https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021.

7 Disponible en: https://crisisyriesgos.llorenteycuenca.com/2021/03/12/de-cisnes-negros-y-rinocerontes-grises-como-anticipar-riesgos-de-reputacion/

obra “Transformaciones Globales”. Definía la globalización como:

“una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales, un aumento en su extensión, intensidad, velocidad e impacto. Este proceso -o conjunto de procesos- genera flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio de poder” (HELD, 1999: 32-86).

Se trata, por tanto, del proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria[8].

La globalización es posible no tanto por una conciencia de pertenencia a la humanidad[9], sino más bien consecuencia de la tecnología digital (sistemas de información, de telecomunicaciones) y del transporte, capaces de dar forma a toda una red de flujos e intercambios planetarios.

Hace décadas el profesor Kenichi Ohmae, uno de los mayores expertos de la globalización económica, decía que “el próximo escenario global presenta tantos desafíos como oportunidades simplemente porque el mundo no tiene ya fronteras” (Ohmae, 2008: 52 a 58). Caracterizaba la economía global por estas notas:

A. No tiene fronteras. Aunque el final del estado-nación es muy discutible, desde luego, el final de este como único actor en el escenario global es patente. Las fronteras de los estados-nación se han replegado ante las Cuatro “C” (Comunicaciones –sin cables-, Consumidores –globales-, Capital –sin fronteras- y Corporaciones –casi estados-globales-), si bien vivimos signos de reversión.

B. Es invisible. En el sentido de que es electrónica, basada en los novedosos sistemas tecnológicos que se caracterizan por la inmediatez y la gran cantidad de información que pueden albergar. Por ejemplo, la proliferación de la tarjeta de pago (o el teléfono móvil) como medio de pago sería un caso paradigmático.

C. Cibernéticamente conectada gracias a una tecnología cada vez más barata (Internet y “el móvil, objeto de devoción de lo digital” (Byung-Chul, 2016:26)), en la que se produce la transferencia instantánea de gran cantidad de información.

D. Se mide en múltiplos, para las empresas globales, que tienen en cuenta oportunidades de negocio a medio y largo plazo.

Sin embargo, actualmente se percibe un cierto retroceso en la globalización en algunos aspectos como, por ejemplo, la confianza global, si bien vivimos aún en una inercia de la globalización de procesos, por ejemplo, logísticos e interdependencias.

Estamos observando cómo las relaciones de poder, basadas en el conflicto y la colisión directa, prevalecen sobre aquellas basadas en la persuasión. Emerge el conflicto en las cadenas de valor de todo tipo de sectores económicos, por lo general fuerte y globalmente integradas. Cualquier desacoplamiento, por envidias, miedos, recelos, conveniencia, ideología, en sí mismo es un grave riesgo global. La revolución tecnológica, si bien propicia la redistribución de las relaciones globales de poder, y esos procesos globales, favorece al tiempo, unas nuevas relaciones de desconfianza globales en términos de competición geopolítica, hasta el punto de la emergencia de bloques

8 Para conocer el nivel de globalización que existe actualmente en el globo, se acepta el índice compuesto del Instituto Económico Suizo de Zúrich (en alemán, KOF).

9 Disponible en: http://www.sociedadglobal.es/patriotismo-global-o-patriotism-for-humanity-richard-falk/

comerciales de países, que se agrupan no tanto ya por ideología, sino por tecnologías dominantes. La tecnología se convierte en un oxímoron, pues se concibe como una ideología, y por definición la ideología (ideas) no es tecnología (técnica), ni viceversa.

¿Estamos en un "gridlock" (Hale, Held et Young 2013:14-48), un embotellamiento de la globalización como consecuencia de las interdependencias globales? ¿Es la globalización la que propicia el nacimiento de un sistema normativo de gobernanza global, o es este resultado de las interdependencias de la globalización, o ambas cosas como sostiene la teoría de las instituciones, propugnada por el profesor Keohane (Hale, Held et Young 2013:15)? ¿Qué lo provoca? ¿La tecnología vivida como ideología? ¿Es esta la razón de que haya nacionalismos y populismos, de identidad, de ideología, de tecnología, pues tal es la magnitud de los cambios? ¿Es el origen de la crisis de representación en que viven las democracias liberales (Müller, J-W 2018)[10]? ¿Existe una crisis energética y/o del empleo evitable, o es inevitable? ¿Solo pueden mejorar dos de estos tres factores: Globalización, Soberanía Nacional y Democracia (Ortega, 2018)[11]? ¿Es la globalización el final de la geografía (Dickem)[12] y es verdad que la tierra no es plana, pues hay gran cantidad de procesos globales económicos superpuestos en múltiples niveles? ¿La ciberseguridad exigirá una aproximación entre sector público y privado, para converger en una regulación capaz de mitigar el riesgo, por ejemplo, de que se produzca un catastrófico ciberataque (Hale, Held et al (2017):227?

Todas estas preguntas nos llevan a preguntarnos el papel de la tecnología, en concreto la digital, en una globalización que es distinta a todas las anteriores, por la magnitud, alcance, profundidad y velocidad de las interacciones mundiales de personas, bienes, servicios, capital, ideas y datos que la conforman, totalmente condicionadas por la "omnipresencia de las tecnologías integradoras" (organización Mundial de Comercio 2021:14)[13] que hacen posible e impulsan tales interacciones.

3. TECNOLOGIA DIGITAL Y GLOBALIZACIÓN

El advenimiento de nuevas tecnologías ha hecho del mundo más pequeño al estar hiperconectado. Esta globalización a la que asistimos en el siglo XXI lo es en parte por el proceso de digitalización, dado que ciberespacio y globalización van unidos, pues:

> *"la globalización entendida en su forma moderna, necesita del ciberespacio porque se basa en su estructura y capacidades para su propia existencia. La descentralización que caracteriza desde su inicio al diseño cibernético influye y condiciona la vida en el mundo real (…) De este modo, las instituciones que surgieron den las postrimerías de la segunda guerra Mundial (…) se muestran poco eficientes en estos días en la gestión del mundo global" (Gómez de Ágreda 2012:179).*

Se caracteriza por la cantidad descomunal de datos e información circulando por infraestructuras, tratándose, almacenándose, accesible a escala planetaria.

10 Disponible en: https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2018/03/BBVA-OpenMind-Jan-Werner-Muller-The-Rise-and-Rise-of-Populism-1.pdf

11 Disponible en: https://blog.realinstitutoelcano.org/la-voladura-del-trilema-de-rodrik/ ; entrevista a Dani Rodrick, LetrasLibres, de 16 de junio de 2020. Disponible: https://letraslibres.com/economia/la-globalizacion-en-tiempos-de-rodrik

12 Disponible en: https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-mundo-no-es-plano-la-profunda-desigualdad-geografica-de-la-globalizacion/

13 Organización Mundial del Comercio. (2021) "Economic Resilience and Trade".

La tecnología digital ha sido clave para el éxito de la globalización. Sin embargo, o por esto, la globalización, compuesta por instituciones, actores, procesos y normas, está al borde del colapso. Puede deberse a una fatiga sistémica y unos desfasados engranajes de la globalización, incapaces de acomodar la generalización de las relaciones y los intercambios de toda índole. Pero la falla de la regulación de la tecnología es más posible que antes. Y es un riesgo, eminentemente trasversal y global.

La tecnología digital que poseemos -¿o nos posee? (Byung-Chul, 2016:26)- ha sido capaz de ensanchar el mundo conocido, creando una realidad virtual, que configura un nuevo espacio, el ciberespacio –solo espacio global común ("global common") en apariencia-.

Los rasgos globales de la nueva sociedad cibernética emergente, y los rasgos cibernéticos de una nueva sociedad global emergente, precisan de una reformulación del papel de los estados nacionales, de los actuales organismos internacionales, de los propios procesos productivos industriales, de logísticos y de consumo, y toda su cadena de valor asociada. También, los derechos y libertades de las personas, el papel de las fuerzas de seguridad, la propia concepción de la persona e identidad humana, de la antropología (Han 2018:72), van a requerir de una reinterpretación.

La actual tecnología institucional, en la que incardinamos los derechos y libertades, va muy por detrás de la tecnología y de la evolución ética del ser humano. Así, es difícil que la tecnología sirva al ser humano y sea un mero instrumento. Pasa a ser un fin.

A esta globalización digital se la llama Cuarta Revolución Industrial (López 2019). La transformación tecnológica de la inteligencia artificial[14] –desde una más estrecha a una más general, que supera la capacidad de entendimiento y aprendizaje humanos (National Intelligence Council 2021:58)-, el "Machine Learning", el 5G, el Internet de las Cosas -¿habrá un Internet de las personas interconectadas o ciborgs?-, la biotecnología, la robótica, los nuevos materiales, etc., ocasionan disrupciones, con alto impacto en las relaciones sociales, en el ánimo de las personas, en la ecología humana y en las relaciones entre los actores del globo (Foro Económico Mundial 2019:15). En concreto, la tecnología de lo digital. En este artículo, el concepto digital lo integran "los tres pilares clave de la revolución cibernética, como la computación en la nube, Big Data, Internet de las cosas" (Ministerio de Defensa 2020:33), así como la tecnología de cadenas de bloques o "blockchain" o las tecnologías del aprendizaje profundo o incluso la computación cuántica.

En esta etapa de la globalización, la tecnología posibilita la globalización virtual. Sobre la base de lo digital surge un mundo hiperconectado (National Intelligence Council 2021:55), donde los productos y servicios del mundo físico se van a entrelazar en una compleja cadena global de bienes y servicios[15], que serán también virtuales de mundos virtuales. Lo físico y lo inmaterial se relacionan sin duda pues muchos servicios en la actualidad van a requerir de bienes y materias primas de la nueva economía, como cables, semiconductores, placas fotovoltaicas, coltan del Congo, litio chileno…

14 En el nuevo libro de Henry Kissinger, "The Age of AI", junto con Eric Schmidt (ex executive chairman of Google), y Daniel Huttenlocher (decano de MIT Schwarzman College of Computing), se advierte del riesgo de la IA y su impacto en los asuntos humanos, por su poderío e impredicibilidad.

15 Revolución del transporte, de la logística, de la cadena de frío, de los sistemas de pago, de los asuntos militares, etc.

liberándose enormes sinergias e interrelaciones, pero posibilitando la aparición y concreción de nuevos riesgos globales.

4. TECNOLOGÍA DIGITAL Y RIESGO GLOBAL

Muchas de las disrupciones de la tecnología digital son percibidas como riesgos globales, pues no sabemos cuándo ocurren, ni su impacto y/o cómo gestionarlas. Precisamente esta percepción del riesgo tan diversa entre personas, entre culturas y países (Wucker 2021:95), hace que una comprensión total del propio contexto global en el que emerge la tecnología, y que esta ayuda a configurar también, sea tan importante.

Vivimos en un mundo en que los países están adaptando sus desfasadas estructuras e instituciones, su propio sistema operativo, para afrontar una serie de riesgos globales, entre los que están desde luego, a parte de las tradicionales rivalidades de tipo comercial, la asociada con el liderazgo tecnológico.

Entonces, ¿se trata en sí misma de un riesgo global la tecnología o como dice el actual representante de España ante la UNESCO[16], cuando habla de inteligencia artificial como un cuchillo de Albacete, que dependerá del buen o mal uso que se haga? ¿Será posible aprovechar la tecnología, quedando la técnica al servicio de la ciudadanía y la democracia (Lasalle, J.M. 2019:15)?

Es tal el cambio de paradigma y de época[17] que parecería natural ver a priori la tecnología como un riesgo, pero ¿lo fueron en otras épocas de la humanidad el fuego, la madera o una piedra? Por definición, la tecnología[18] es un riesgo y una oportunidad[19], no es ni buena, ni mala ni neutral, simplemente es, lo que implica que ha de evaluarse en cada momento las circunstancias de su uso[20]. Las nuevas tecnologías aumentarán el riesgo de que los delincuentes aprovechen las ventajas de la innovación con fines malintencionados[21], pero también de perseguirlos.

Partiendo de la definición de riesgos globales del Foro Económico Mundial, estos serían los derivados del mal uso de la tecnología, como la concentración de poder, las brechas de seguridad en sistemas de comunicaciones, la ausencia de medidas desde el diseño y por defecto en materia de privacidad durante la fabricación de dispositivos o la elaboración de procesos, etc.

16 Andrés Perelló, 2021, "Discurso de Clausura conmemoración 75 aniversario de UNESCO", Caixaforum.

17 Discurso de Año Nuevo, 2020, papa Francisco. "La que estamos viviendo no es una época de cambios, sino un cambio de época".

18 Definición de tecnología según la Real Academia Española de la Lengua: "1. Conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico"; o "4. Conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto".

19 P9_TA(2021)0405. Artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters European Parliament resolution of 6 October 2021 on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (2020/2016(INI)): "A. whereas digital technologies in general and the proliferation of data processing and analytics enabled by artificial intelligence (AI) in particular, bring with them extraordinary promises and risks;"

20 Primera Ley de Kranzberg. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Neutralidad_tecnológica

21 Bruselas, 24.7.2020, COM (2020) 605 final, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad. Pág. 5 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN

También es relevante la velocidad de los cambios tecnológicos, que afectan a una mayor probabilidad de ocurrencia e impacto (ataques a sistemas en sistemas de salud[22], mal uso de programas de vigilancia como el caso Pegasus, desacople en el mercado de trabajo (Garicano (2019: 50, 51).

Pero hay un riesgo probablemente superior asociado con la tecnología digital. Esta es totalizante de todos los aspectos de la vida de las personas, poseyendo la facultad de provocar cambios sistémicos, con más frecuencia que en otras épocas. Es necesario conocer este contexto para reinterpretar el papel del estado y los cuerpos de seguridad interior.

En esta línea, la tecnología digital debe ser gestionada y regulada adecuadamente, pues tanto una mala o excesiva regulación o la ausencia de la misma, tiene efectos imposibles de prever. Esta regulación es parte de una noción amplia de la ciberseguridad. Sería como un toro. Un riesgo que cuando embiste es una oportunidad para realizar una buena faena.

5. Y LLEGÓ CYBERIA: LA CIBER GLOBALIZACIÓN REGULADA

El cambio tecnológico, que es digital, nos introduce en la era "tecnolítica" y emerge "Cyberia", como territorio nuevo de algoritmos, creado inicialmente por el hombre y que debe ser debidamente regulado y protegido, que describe bien el mundo de lo digital e Internet. La etimología del prefijo "ciber", lo encontramos en el griego antiguo, "kybernetes", que era el timonel o persona al gobierno de la nave. Fue Norbert Wiener cuando en 1948 publicó una obra sobre el control de las máquinas y de sus procesos. Emergió la ciencia cibernética. A finales de los años 80 se acuñó el término "cyberspace", en inglés, en la novela Neuromante[23.]

Nace gracias a la tecnología, en el marco de la globalización, con externalidades en el mundo físico y virtual y provoca una revolución ontológica (Lasalle 2019:71) y, de identidad de la persona, del propio capitalismo y de la gobernanza global, y en múltiples aspectos de la vida de los estados y de las propias personas, como la seguridad.

Cyberia es un mundo superpuesto y generador a los procesos de la globalización, donde el ser humano y las cosas interactúan, siendo la primera vez que estas últimas lo pueden hacer entre ellas, y que los seres humanos pueden interactuar con todos los seres humanos y cosas del planeta, también en mundos virtuales.

Cyberia es el ciberespacio regulado, y es clave para la seguridad jurídica y para la propia seguridad de Cyberia, la ciberseguridad.

En la era "tecnolítica" actual, Cyberia supone la manifestación de la globalización digital y del cambio tecnológico, donde la noción de soberanía, históricamente vinculada a un territorio y delimitada por unas fronteras, como la geopolítica, se difumina como tantos otros conceptos.

22 Disponible en: https://swivelsecure.com/solutions/healthcare/healthcare-is-the-biggest-target-for-cyberattacks/

23 Disponible en: http://jamillan.com/v_ciber.htm

Para el Departamento de Defensa de EE.UU., el ciberespacio se trata de:

"un dominio global dentro del entorno de la información, compuesto por una infraestructura de redes de tecnologías de la información interdependientes, que incluye internet, las redes de telecomunicaciones, los sistemas de información y los controladores y procesadores integrados junto con sus usuarios y procesadores" (Gómez de Ágreda, 2012: 170, 171).

A diferencia del ciberespacio Cyberia emerge cuando está aquel debidamente regulado a escala global, ayudando a conformar el sistema legal de la globalización. Toda otra regulación parcial y cerrada, o estatal y cerrada, sin puntos de conexión con otras áreas de Cyberia o jurisdicciones, no conformaría Cyberia, sino que sería simplemente una reducción de la misma.

Esto nos plantea una interesante cuestión sobre el sistema jurídico de la sociedad global y digital pues no existe hoy un Derecho Global concebido como sistema jurídico completo y cerrado al modo kelseniano.

El profesor de la Universidad de Harvard, Dani Rodrik, apostó en plena pandemia Covid-19 por las "reglas globales para la convivencia"[24], desde el campo del comercio y las inversiones, pero también de la salud pública o el cambio climático. Para el académico:

"las normas globales tienen la ventaja de que pueden, potencialmente, aumentar la eficiencia, reducir los costos de transacción y multiplicar las economías de escala. Pero tienen la desventaja de que reducen la autonomía -de los estados-, lo que puede impedir la democracia -pues son los estados nacionales donde el estado de derecho es plenamente eficaz-, y también pueden inhibir la diversidad y la experimentación de políticas a nivel nacional".

Entonces, para Rodrik, estas reglas globales deberían actuar sobre todo para limitar las políticas del tipo "beggar-thy-neighbour" -la lucha contra los paraísos fiscales- y asegurar aquellas otras enfocadas en preservar los denominados "global public goods" o bienes globales de dominio público- la regulación del clima y aspectos relativos a la salud pública.

En nuestra opinión, estas reglas globales son constituyentes de la noción misma de Cyberia, como ciberespacio ciberseguro, donde impera la seguridad jurídica. En la sociedad global y digital, diversos actores globales estarían involucrados en la elaboración y aplicación de normas comunes globales ("global rules"), aunque parciales, en un campo que debería ser de "reserva de globalidad", como la tecnología digital[25], que "ya no (es) un sector específico sino el fundamento de todos los sistemas económicos innovadores modernos" (García y Villarino 2021:46)[26]. La tecnología, como elemento transversal a la sociedad entera (Aznar 2016:44).

El emergente sistema multipolar del concierto mundial, que se proyecta totalmente en Cyberia, debe aún ir encontrando un nuevo equilibrio (Ruperez 2009:133), como si fuera una corrida de toros, o una sinfonía, que significa acuerdo, en griego, de donde nace la armonía.

24 Disponible en: https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/dani-rodrik-globalisation-trade-coronavirus-who-imf-world-bank , 4 de mayo de 2020.

25 Otras áreas son las pandemias, las migraciones, las catástrofes, el cambio climático, la privacidad, la propiedad intelectual, la competencia…

26 Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/4a9e89b4185b6c4ef37bfe31580394c0.pdf

Este sistema multipolar, caracterizado por la noción de fragmentación, tiene ante sí el reto de la protección y promoción de los derechos y libertades y del papel del estado y el gobierno de la esfera digital, en un contexto de pugna geopolítica.

Se suscitan preguntas, como si en Cyberia el "tecnopoder", controlador de los fenómenos algorítmicos de la transformación digital y de la estructura lógico-matemática del capitalismo cognitivo (Lasalle 2019:93), podrá ser democráticamente controlado[27], de modo que se produzca una distribución de poder entre los actores globales implicados, o si Cyberia se convertirá en el campo de juego donde fenezca el orden liberal (privacidad, habeas corpus, presunción de inocencia, imperio de la ley, separación de poderes) tras la pugna entre las potencias y nuevos actores entre sí (De la Rasilla 2008:28), resultando un nuevo orden en esta neo era "tecnolítica". No en vano, en las próximas décadas se va a dar un incremento de la competición planetaria por los elementos esenciales para la obtención de la supremacía tecnológica (Baños 2019:265), como el talento, el conocimiento y los mercados (National Intelligence Council 2021:54).

Pero una pregunta destaca sobre todas las demás: ¿qué sistema normativo se requiere en Cyberia para que se considere debidamente regulada y, por tanto, se pueda hablar de plena seguridad en Cyberia, ampliando la noción de ciberseguridad tratando de evitar precisamente la ocurrencia de una falla de regulación de la tecnología?

6. SISTEMA NORMATIVO DE CYBERIA

"Las personas físicas difunden un volumen cada vez mayor de información personal a escala mundial"[28]. Se comprueba que la escala de la regulación debe ser global, pero la realidad es que no existe en la mayoría de las materias una regulación global, y el ámbito digital no es la excepción, pese a los esfuerzos, por ejemplo, de la Unión Europea.

En el futuro, Cyberia podría ser una hiper-tecno-poliarquía (Dahl 1989: 18), o bien, transformarse en un tecno-totalitarismo (Aznar 2016:44), y su sistema legal, que configura en última instancia el de la globalización, estaría llamado a evitarlo, por medio de la adecuada regulación. Por ejemplo, regulando el multilateralismo (a su vez, asentado en la descentralización de las relaciones internacionales), y la propia tecnología, a fin de conjurar los riesgos crónicos de la globalización. Sin una adecuada regulación, este sistema podría ser en sí mismo, otro riesgo global de la tecnología digital, al menos desde la perspectiva de las democracias liberales.

En todo caso, el sistema normativo de Cyberia habría de propiciar la participación; la transparencia; el ejercicio legítimo de competencias por los distintos niveles de decisión; la eficiencia y el control independiente de las decisiones; el compartir riesgos ("risk pooling") y la cooperación y coordinación, en materia objeto de reserva de globalidad.

27 P9_TA (2021)0405 "Artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters", European Parliament resolution of 6 October 2021, on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (2020/2016(INI)): "6. Underlines that any technology can be repurposed and therefore calls for strict democratic control and independent oversight of any AI-enabled technology in use by law enforcement and judicial authorities, especially those that can be repurposed for mass surveillance or mass profiling;"

28 Reglamento General de Protección de Datos Personales. Considerando Sexto.

La globalización exige un "sistema jurídico global", que podría ser completo y cerrado, a modo del sistema kelseniano, con una constitución formal global, o bien un sistema más abierto, con una suerte de constitución material no escrita ("Common law"), o un sistema hartiano (Turégano 2017:247), basado en la "regla de reconocimiento" (Nunez 2018:134) , en el que existe una diversidad de regímenes jurídicos que se organizan de modos diversos, sin tener que presuponer necesariamente, como supuso Kelsen, la existencia de una regla superior a la que estarían subordinados los sistemas (Turégano 2017:247). Cyberia, también.

Estos principios y reglas globales se pueden ir esbozando parcialmente, por zonas del saber, como, por ejemplo, respecto del comercio internacional ("Lex Mercatoria"), o para regular la tecnología digital. Pueden esbozarse desde grupos de naciones, como el G-20 o el G-7, en clara colaboración con empresas, o por actores de la incipiente sociedad civil global. La inexistencia de un poder ejecutivo, legislativo o judicial global, unido a la celeridad, interrelación e interdependencia de los intercambios comerciales, humanos y culturales, y a la dificultad de alcanzar plenos acuerdos donde confluyan todos los estados del planeta, provoca una etapa de transición, donde formas tradicionales de Derecho, como las leyes y tratados internacionales ("Hard Law"), conviven con normas de terceros actores no estatales, o de escasa o nula fuerza vinculante ("Soft Law"), como leyes modelo, reglas de derecho, principios, reglas, estándares o directrices en base a usos y costumbres del comercio internacional[29].

Desde la lógica del cosmopolitismo jurídico, sería deseable que quedase supeditada tanto la tecnología generadora de la infraestructura, como las relaciones y transacciones que se produjeran en ella, a unas normas de Derecho Global –fuesen de "Hard Law" (entre estados y/o organismos internacionales) o de "Soft Law". Podría surgir una "Lex Informática"[30] o Ciberderecho (García 2018), con elementos de "Hard Law" y "Soft Law", que favoreciese y protegiese la seguridad, el libre acceso y por igual de todos los agentes con intereses en la infraestructura o el principio de neutralidad, así como el principio de participación -involucrando a estados y otros actores privados, como ICANN, y otras fundaciones privadas y grandes empresas como las GAFA, TUNA y BATX.

29 El pensador y experto en la globalización, Arunabha Ghosh, sostiene que, por ejemplo, los acuerdos multilaterales medioambientales gozan de escasa eficacia, en tanto sus estructuras de gobierno se encuentran fragmentadas por la concurrencia de múltiples estados y son difusas, al no presentar una relación jerárquica clara entre sí, ni con otros instrumentos jurídicos internacionales clave, lo que ahonda en ocasiones en su falta de coherencia, con el añadido de las dificultades de interpretación, así como en falta de transparencia y una adjudicación precisas de responsabilidades. Las normas de "Hard Law" como las de "Soft law" pueden adolecer de estos mismos problemas.

30 En el presente documento no se utiliza el término de "Lex Informática" en el sentido acuñado por el profesor Reidenberg, para referirse al conjunto de normas, reglas e instrucciones –electrónicas, propias del hardware y de software- para regular los flujos de información en el entorno digital, impuestas por las redes tecnológicas y de comunicación, en lugar del derecho tradicional. La tecnología "blockchain" sería un claro exponente. Por el contrario, "Lex Informática" será más bien el "Ciberderecho" o "la rama jurídica propia de Internet y del entorno digital". Para profundizar en la "Lex Informática", consultar: REIDENBERG, Joel R. "Lex Informatica: the formulation of Information Policy Rules through technology", Fordham Law School, p. 556 y 585, 1997. Disponible en: https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=faculty_scholarship. LAMBERS, Rik, "Code is NOT law", IViR Amsterdam, 2004. Disponible en: www.indicare.org CITA A: LESSIG, Lawrence. "Code and Other Laws of Cyberspace", 1999. Para profundizar en la diferencia, y en la noción de "Blockchain" como Derecho, o criptoderecho o código tecnológico, consultar: VV.AA. Coord. GARCÍA MEXÍA, Pablo. "Criptoderecho. La regulación de Blockchain", Cap. II "Del ciberderecho al criptoderecho. La criptoregulación", GARCÍA MEXÍA, Pablo. Ed. Wolters Kluwer, 2018.

Comprobamos el reto que supone para el Derecho Global abordar la regulación de una materia sujeta a tantas constricciones. La cuestión jurídica se agrava, pues el ciberespacio se trataría de una especie nueva del genio humano dentro del territorio de un país, de varios y/o en alguno o algunos de los bienes globales.

En todo caso, en el ciberespacio se hace más necesario que nunca una regulación, que habrá de ser híbrida, en la que sea posible la convivencia de ordenes jurídicos diversos no sustentada, necesariamente, en relaciones jerárquicas de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y subsidiariedad, ni siquiera sobre la base del territorio. Esta regulación será compleja, por las características propias de la realidad virtual, la ausencia de fronteras, la inmediatez, la celeridad del cambio tecnológico, el vínculo con lo físico, el gran alcance de toda acción en el ciberespacio, y la dificultad de, en su caso, trazar el origen de toda conducta en el ciberespacio. Pero este orden jurídico, que aportará seguridad jurídica, ayudará a conformar la propia seguridad de Cyberia, esto es, la ciberseguridad ensanchando la noción del concepto.

Para profundizar en la noción de regulación adecuada de Cyberia, interesa la definición del Gobierno de EE.UU. de ciber-normas y de regulación del ciberespacio de la era Trump[31]. Aquellas son tanto el derecho internacional –"Hard Law"-, como las normas voluntarias y normas no vinculantes –"Soft Law"-, en el ámbito del ciberespacio. Son normas estabilizadoras y de mejora de la seguridad que definen un comportamiento aceptable para todos los estados. Además, promueven una mayor previsibilidad y estabilidad. Habría que añadir, que no solo para todos los estados sino para el conjunto de actores de la nueva sociedad global. Con anterioridad, EE.UU. asentó los principios básicos de tal regulación del ciberespacio[32] que, aunque superados en la era Trump, bien podrían orientar la regulación en Cyberia. Son estos:

- *Promover las normas y construir la seguridad internacional: Construir un consenso global con respecto al comportamiento responsable de los estados en el ciberespacio, incluyendo la aplicación del derecho internacional existente para mejorar la estabilidad, fundamentar las políticas de seguridad nacional, fortalecer las asociaciones y evitar interpretaciones erróneas que puedan conducir a conflictos.*

- *Combatir la ciberdelincuencia: Mejorar la capacidad de los estados para luchar contra la ciberdelincuencia, incluyendo la promoción de la cooperación internacional y el intercambio de información, y la formación de las fuerzas de seguridad, especialistas forenses, juristas y legisladores.*

- *Reforzar las políticas públicas y la gobernanza de Internet: Desarrollar políticas que promuevan las normas internacionales y la innovación; mejorar la seguridad, la fiabilidad y la resistencia; ampliar la colaboración y el estado de derecho; y promover estructuras e instituciones inclusivas de gobernanza de Internet que incluyan a las partes interesadas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado y que sirvan efectivamente a las necesidades de todos los usuarios de Internet.*

- *Apoyar la libertad de Internet: Preservar y ampliar Internet como un espacio abierto y global para la libertad de expresión y para la organización e interacción de toda la gama de intereses y esfuerzos humanos; promover el consenso internacional sobre la aplicación de los derechos humanos en el ciberespacio; proporcionar apoyo político y técnico a las personas que se enfrentan a la represión en Internet; y animar a las empresas a adoptar prácticas y políticas que respeten los derechos humanos en línea.*

31 "National Cyber Strategy of the United States of America", September 2018, Disponible en: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf

32 "Estrategia Internacional para el Ciberespacio", 2011. Disponible en: https://2009-2017.state.gov/s/cyberissues/strategy/index.htm

- *Realizar la debida diligencia en materia de ciberseguridad: Desarrollar y reforzar las relaciones con otros países para mejorar la ciberseguridad mundial, mejorando la defensa de las redes nacionales y las capacidades de gestión y recuperación de incidentes; aumentar la participación en las estructuras de ciberseguridad regionales y mundiales existentes; y cooperar en los esfuerzos para hacer frente a las amenazas de interés mutuo.*

- *Desarrollar Internet y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el crecimiento económico: Ampliar la infraestructura de las TIC, aumentar el acceso a Internet y fomentar la producción de contenidos en línea atractivos y contextualmente relevantes para los usuarios locales como medio para catalizar el desarrollo económico y social.*

En este sentido, el Consejo de Seguridad Nacional español, en su reunión del día 12 de abril de 2019, dijo que aún falta definir "un marco internacional, para la prevención de conflictos, la cooperación y la estabilidad en el ciberespacio, en el que se apliquen los principios de La Carta de Naciones Unidas en su totalidad, el Derecho Internacional, los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario Bélico, así como las normas no vinculantes sobre el comportamiento responsable de los Estados". Es la denominada pesadilla jurídica (Reguera 2015).

Dicho esto, el propio padre de la web, Tim Berners Lee[33], menciona la idea de una Norma Fundamental, capaz de regular la web entera, sus problemas monopolísticos derivados de que el primer ganador se lleva todo el mercado mundial, el acceso a los datos personales, los sesgos de participación entre mujeres y hombres, entre el Norte y el Sur Global…

Igualmente, tenemos la infructuosa iniciativa NetMundial, para la gobernanza de los retos que trae Internet[34]. Es, como sabemos ya, un guiño kelseniano que parece que vuelva una y otra vez, al mismo nivel de la propuesta idealista del profesor Luigi Ferrajoli (Ferrajoli 2020), de una Constitución de la Tierra que incluirá el ciberespacio como un nuevo mundo o la del jurista Ingolf Pernice, director del Instituto Humboldt para Internet y la Sociedad, favorable a un tipo de gobernanza del ciberespacio repartida entre los niveles nacional, supranacional y global (Gómez de Ágreda 2020:340).

7. PROSPECTIVA GEOPOLÍTICA –DIFUSA- PARA CYBERIA

Cabe tratar de indagar en el futuro, desde el dintel de su puerta. El futuro ineludiblemente pasa por la nueva frontera de lo digital. Este mundo digital es además el nuevo campo de batalla. Un primer escenario de combate, donde se da antes el conflicto, donde los intereses geopolíticos y geoeconómicos de las naciones y los otros actores trasnacionales se baten y se retan, para lo cual necesitan de la tecnología digital.

Este nuevo mundo digital podría ser ya poswestfaliano, sin estados, pero los estados siguen teniendo mucho que decir. Aunque el ciberespacio no es más que "una serie de centros gigantescos de computación distribuidos por todo el mundo e interconectados que dan servicio a todos los usuarios de tecnología de la información en el mundo" (Calero 2015:227), o una especie de neo-red de electricidad, una "utility" (Lasalle 2019:34) en términos económicos, alimentada por datos, que pasan a ser "commodity", el nuevo ecosistema digital rompe con el mundo anterior, hasta con el

33 Disponible en: https://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_a_magna_carta_for_the_web?language=es

34 Disponible en: https://netmundial.org/

Derecho anterior pues es un nuevo ecosistema disruptivo, donde la interdependencia, la interconexión, las transacciones electrónicas, la pluralidad, la proliferación de redes, dan vida a una nueva globalización. Es un nuevo territorio-no-territorio, una tierra ignota que no estaba ahí, acaso un "no lugar" (Augé 2014:67) cibernético que se va creando por el propio ser humano (¿y las máquinas?), donde por lo general los estados westfalianos se mueven mal, pues no hay fronteras o, al menos, surge un nuevo tipo de fronteras (Lasalle 2019:206)[35] y de relaciones e interacciones, lícitas e ilícitas, morales e inmorales, en todo caso, cibernéticas.

Por tanto, importa y mucho regular el ciberespacio, para que sea Cyberia. Decían los clásicos que el Derecho nace dentro de la sociedad para regularla (ubi societas, ibi ius). Pues bien, la regulación de la tecnología digital, que impacta en la misma ordenación del ciberespacio, es clave que se haga desde el propio cuerpo social y político humano. Es normal que surja una versión lógica, digital, del estado y de la sociedad global, como evolución natural del "Estado-Red" o "Estado en Red" (Castells 2000:12), transformado por efecto de la globalización.

En este nuevo ecosistema humano, global y de alta complejidad se requiere de una estrategia internacional para su utilización y desarrollo que armonice los distintos componentes que entran en juego (Molina 2014:12).

El Derecho ha de ser parte de esta estrategia, y tenderá a interaccionar con esta parcela del saber en el ciberespacio –el ciberderecho-, aunque sea para dirimir asuntos de territorialidad o jurisdicción, o delimitando estándares legales para las arquitecturas tecnológicas enfrentadas en una era de competición geopolítica.

En el ciberespacio, se reformula constantemente la noción de soberanía sobre un territorio y sobre unos ciudadanos, pero acontece la pugna geopolítica.

Podría ser considerado un nuevo bien común o "global common" como los océanos, el espacio o los cuerpos celestes, pero el ciberespacio es "una infraestructura con elementos físicos y lógicos, a parte de su impronta virtual, eminentemente privada por lo que resultaría complicado atribuir titularidad pública y derecho universal de uso al ciberespacio" (Gómez de Ágreda 2020:340), lo que complicaría su reconducción a ser considerado un bien común ("global common").

Se podría decir del ciberespacio que va más allá de ser un espacio común global, aunque llama poderosamente la atención que el resumen ejecutivo de la Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, que aprueba la Estrategia Nacional de ciberseguridad 2019, se refiera al primer capítulo, como "El ciberespacio, más allá de un espacio común global", cuando el propio capítulo se titula en realidad "El ciberespacio como espacio común global". En cualquier caso, no resta esta opinión que, a pesar de ser una infraestructura privada, regida en parte, tanto por normas privadas como por normas de estados u organismos internacionales, que su utilización y explotación deban, en todo caso, ponerse al servicio del bien común.

35 El autor explica, sobre la frontera, una nueva definición: "El concepto de frontera tradicional geográfica se sustituye por el concepto de lejanía o cercanía asociada a un nuevo concepto de distancia basado en múltiples factores o dimensiones no geográficas".

En esa sociedad digital anticipada por la tecnología, Han habla de una nueva definición de "Smart Power" (Han 2016:27) que se hace más "smart" o inteligente y más "power" o poder, a medida que se hace más digital. El reto está en si esta nueva sociedad está pensada para las personas, si es humano-céntrica la digitalización o no[36].

El Derecho regulará este nuevo mundo, y las relaciones de poder y geopolíticas influirán en él, nuevamente, como sujeto actor y como sujeto paciente, en espera de ese ideal kantiano y kelseniano de un Derecho Universal, con una Justicia Universal y una Norma Universal.

Como apunta la experta Raquel Jorge-Ricard, "la tecnología y sus impactos en los derechos humanos se han convertido en una nueva herramienta geopolítica, de política interna y de multilateralismo" (Jorge-Ricard 2020). Igualmente, el experto futurista Abishur Prakash[37] advierte de una era de globalización vertical, con nuevas barreras, esta vez digitales ("tecno-nacionalismo"), y de una bifurcación de los estándares tecnológicos y regulatorios en torno a grupos de países que buscan la hegemonía tecnológica. El efecto indeseado es compartimentar Cyberia como utopía digital. Un ejemplo es la Resolución 74/247[38] de Naciones Unidas, sobre "Lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos", promovida por la Federación Rusa y apoyada por China, Corea del Norte, Cuba, Nicaragua, Siria o Venezuela[39], "a fin de elaborar una convención internacional integral sobre la lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos". Existe un riesgo real de división del mundo en bloques, diferenciados en la manera de combatir el cibercrimen, concebir lo que es utilizar tecnologías de la información, etc. pudiendo llegar a hacer la cooperación impracticable.

La regulación de Cyberia y su regulación de, por y para humanos, y de la tecnología digital, pasa a ser esencial como factor de mitigación del riesgo de sus externalidades. El código informático no puede arrogarse nunca funciones para-legislativas o para-judiciales, cuestionando la propia idea de Justicia, la propia idea de Derecho y, por lo que respecta al sistema de producción normativa, la propia idea de Democracia.

En Cyberia el Derecho se emancipa del territorio, pero, esto solo sucede en abstracto, pues en realidad hay múltiples puntos de conexión con la soberanía. Además, no es soportable un sistema legal donde no queda el dolo, la imprudencia, la interpretación de la norma, su aplicación proporcionada, la empatía del juzgador, del aplicador, del legislador, de los operadores jurídicos, de las fuerzas y cuerpos de seguridad, sufrientes de sus mismas decisiones, como parte de un único cuerpo social.

36 P9_TA (2021) 0405 "Artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters", European Parliament resolution of 6 October 2021, on artificial intelligence in criminal law and its use by the police and judicial authorities in criminal matters (2020/2016(INI)): "E. whereas AI technology should be developed in such a way as to put people at its centre, be worthy of public trust and always work in the service of humans; whereas AI systems should have the ultimate guarantee of being designed so that they can always be shut down by a human operator;"

37 Disponible en: https://www.trtworld.com/magazine/how-technology-is-shaping-a-new-era-of-vertical-globalisation-51151

38 Disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/74/247

39 Disponible en: https://www.ashurst.com/es-es/news-and-insights/legal-updates/spanish-digital-newsflash-january-2020/

Solo el tiempo, dado que el espacio no cuenta ya, tiene algo que decir para conocer hacia dónde vamos. En Cyberia el estado, y la provisión de su seguridad, puede transformase, pero no desaparecer, haciendo más necesario que nunca, posiblemente, la coordinación jurídica y colaboración política, más que en la concentración de poder en un nivel supranacional o estado mundial. Asimismo, la cooperación entre lo público y lo privado, y el maridaje regulatorio, entre técnicas de "Hard Law" y "Soft Law". En otro plano, no habría seguridad, además, de existir una regulación exógena al ser humano, proveniente de una inteligencia artificial autónoma, independiente y consciente.

En Cyberia, el ciudadano accede a una plataforma global (Saran 2020) donde el estado o sus sub-entidades regionales, o las supranacionales, aparecen en el mismo mundo digital, en el mismo plano casi horizontal. En el mundo digital, como espacio de la Humanidad, no parece que tenga sentido la soberanía y sí una regulación legal global. Lo cual anticipa muchas preguntas, pero una vuelta al orden westfaliano no parece tampoco fácil ni probable, "pues han surgido instituciones comunes y desafíos globales" (López-Aranda 2020:113 y 117), y por el empuje del sector privado.

8. EL FUTURO DE LA RELACIÓN ENTRE LA TECNOLOGIA DIGITAL Y LAS AUTORIDADES POLICIALES Y DE JUSTICIA PENAL EN CYBERIA

La Unión Europea es el ente político más próximo a la noción de Cyberia que encontramos en el mundo, debido a la completa ordenación de la tecnología digital en sus múltiples variantes. Es la institución que ha realizado el mayor esfuerzo normativo[40] hasta la fecha, tratando de conjurar aquel riesgo que apuntaba el Foro Económico Mundial, sobre el fallo del gobierno de la tecnología.

De hecho, la soberanía digital de la Unión Europea va a depender de su capacidad de almacenar, extraer y tratar datos, mientras cumple con los derechos fundamentales, con la seguridad y la confianza digital (Comisión europea 2021:21), en áreas como la protección de datos personales, consumidores, competencia y responsabilidad (Ministerio de Defensa 2018:36) y de la colaboración con actores privados.

No obstante la enorme influencia y efecto magnético de la normativa europea, y su capacidad de influir en diferentes grupos de países, interesados en comerciar con el mayor mercado del planeta, el entorno geopolítico V.U.C.A. actual ha convertido la tecnología digital en uno de sus campos de batalla principales, sobre todo entre EE.UU. y China.

Esto nos remite constantemente a la pregunta de qué tipo de ordenamiento global gobernará o influirá en los asuntos relativos a la tecnología global y la gestión de los riesgos internacionales asociados a ella. Y si participará o no, o cómo el sector privado. Asimismo, nos debe llevar a estudiar la relación entre tecnología y seguridad (Mölling 2021:2) y, más en particular, entre tecnología y autoridades de policía y de justicia penal.

40 En breve serán de aplicación los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo, relativos a: (1) un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales); (2) a la gobernanza europea de datos (Ley de Gobernanza de Datos); (3) por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial). Asimismo, encontramos el RGPD, el Reglamento ePrivacy, el Reglamento eIDAS2, el Reglamento DORA (Ley Resiliencia Operativa Digital) y las Directivas NIS2.

En este sentido, la regulación de la Unión Europea en áreas como la competencia en los mercados digitales (tipo "techlash"[41]), a través de la Directiva de mercados digitales, asume como necesaria la intervención y el control estatal sobre las grandes empresas tecnológicas. Intervención, por otro lado, no exenta de riesgo para el equilibrio entre derechos digitales, innovación y rentabilidad (Foro Económico Mundial 2021: 34). Pero esto es tan solo una parte de la regulación necesaria. De hecho, a medio plazo, como se ve en la "Encuesta de Percepción de Riesgo Global", los europeos clasifican el "Fracaso de la gobernanza tecnológica" como un riesgo crítico, y esto es, como sabemos, un asunto importante y urgente para la Unión Europea, donde los países poseen sus propias estrategias en materia de IA, la cuántica o el hidrógeno, faltando cooperación y cohesión (Loeskrug-Pietri 2021:12).

Siguiendo a los juristas y políticos López Garrido y Nicolás Sartorius, que prologan la obra de García y Villarino, en su edición de Wolters Kluver, Europa "ha de afrontar una regulación extensa e intensa de los fenómenos digitales" y son plenamente conscientes de que "acertar en la normatividad de la sociedad digital es esencial" (García y Villarino 2021).

Llevado al campo de la seguridad pública interior, en concreto a la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado[42], asemejando la Unión Europea a Cyberia, "la rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos en el ámbito de la protección de los datos personales", y del uso de la tecnología, habiéndose "incrementado de manera significativa la magnitud de la recogida y del intercambio de datos personales. La tecnología permite el tratamiento de los datos personales en una escala sin precedentes para la realización de actividades como la prevención, la investigación, la detección o el enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales".

Pues bien, llegados a este punto, pensamos que el concepto de regulación adecuada del ciberespacio es parte de la noción de ciberseguridad. Y en este concepto es clave repensar el papel del binomio tecnología-autoridad policial y judicial penal y, en el futuro, el papel del sector privado y su propia participación elaborando normas de tipo "Soft Law".

Obviamente, la noción más técnica y tradicional de ciberseguridad ha de seguir vigente, pero en su sentido más lato, ha de incluir una adecuada regulación de la

41 El "TechLash" es un término acuñado por The Economist en 2018 para denominar las reacciones críticas contra los gigantes tecnológicos de Silicon Valley como Facebook, Google y Amazon derivadas de sus malas praxis y actuaciones.

42 Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, (BOE núm.126, de 27/05/2021), de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, objeto de transposición de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo: Artículo 4. De acuerdo con este artículo, se entienden por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: las autoridades judiciales del orden jurisdiccional penal y el Ministerio Fiscal; las Administraciones Penitenciarias; la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera; el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias; la Comisión de Vigilancia de Actividades de financiación del Terrorismo.

tecnología digital, a fin de que no se actualice el riesgo global de un fallo de regulación de la misma, lo cuál sería crítico y existencial, en Cyberia, pero desde luego, para el mundo tal y como lo conocemos.

La tecnología digital y sus cambios afectan desde luego a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al igual que moldean a la propia sociedad, que aquellas deben proteger, para el cumplimiento, en las democracias liberales, de los derechos fundamentales de los ciudadanos libres e iguales.

Las actividades realizadas por la policía u otras fuerzas y cuerpos de seguridad y sistema judicial se centran principalmente en las siguientes actuaciones, que también se dan en Cyberia: a) prevención, investigación, detección, persecución, enjuiciamiento y castigo (o rehabilitación) de infracciones penales, incluidas, las actuaciones policiales en las que no queda constancia de si un incidente es o no constitutivo de infracción penal; b) aquellos otros casos de aplicación de medidas coercitivas (en manifestaciones, grandes acontecimientos deportivos y disturbios); c) de mantenimiento del orden público, con fines de protección y prevención frente a las amenazas para la seguridad pública y para los intereses públicos fundamentales jurídicamente protegidos que puedan ser constitutivas de infracciones penales[43].

En consecuencia, en Cyberia la tecnología, en su relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, debe concebirse en un doble plano: por una parte, para ayudar; por otra parte, para sustituir.

Ayudar, en el sentido de complementar la acción humana en la toma de decisiones, que deberá descansar siempre en el nivel humano. Sustituir, en el sentido de dejar libre el elemento humano para realizar funciones de mayor valor añadido y variabilidad, por tanto, dejando a la tecnología para tareas mecánicas, burocráticas, de precisión en el análisis de datos, de elaboración de patrones de conducta o elaboración de perfiles. En todo caso, la regulación en Cyberia está llamada a permitir a humanos y máquinas digitales trabajar juntos. O como dice Wucker, hacer que la tecnología trabaje para el humano y no al revés (Wucker 2018).

En todo caso, nuevas formas criminales, nuevas tecnologías y cambios en las comunidades y en la propia sociedad, remueven las bases del trabajo policial y de su misión.

Toda actuación policial basada en información de inteligencia específica y en métodos predictivos, con tecnología digital que permita la elaboración de perfiles, debe respetar unas garantías concretas, en particular en materia de privacidad, incluida una justificación objetiva y razonable, como recomienda la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, en unas indicaciones que bien podrían llegar a ser Derecho de tipo “Soft Law”, en su versión más “Soft”[44]. Asimismo, la tecnología brindará nuevas herramientas, tales como el procesamiento digital de pruebas, el análisis

43 Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo: Considerando 12.

44 Guía para prevenir la elaboración ilícita de perfiles en la actualidad y en el futuro, FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2018, pág. 19. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_es.pdf

geoespacial, analítica de imagen, análisis digital forense, cribado de datos… que permitirán a las autoridades policiales encontrar más rápidamente la información pertinente, dado el uso que los criminales, a su vez, hacen de la tecnología digital (Deloitte 2019)[45], exigiendo la constitución de observatorios tecnológicos avanzados y el acceso a ingentes recursos presupuestarios, la cooperación con la industria de la seguridad y la protección civil, así como de talento, que habrá que atraer (y retener) a través de políticas de recursos humanos. Prueba de ello, podría ser la reciente regulación del "Protocolo adicional segundo al Convenio sobre la Ciberdelincuencia, relativo a la cooperación reforzada y la revelación de pruebas electrónicas"[46], que ratificarán los Estados de la Unión Europea, en interés de esta.

Pero, además, resulta importante añadir a las funciones tradicionales de policía en Cyberia, la de la presencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la propia red, de modo que sea capaz de construir lazos con la comunidad que debe proteger, para defenderla del crimen y, como anticipábamos, atraer el tipo de talento necesario para interactuar en un entorno digital y con herramientas digitales (Deloitte 2019)[47]. La tecnología también debe contribuir a construir esta presencia en Cyberia.

Por todo ello, ha de existir un marco normativo, un orden legal, adecuado, que asiente los principios de actuación de cómo interactuar en el medio cibernético por parte de las autoridades policiales, también con la comunidad, mitigando los riesgos potenciales (Soulava, Cameron y Ying, 2021), construyendo un sistema normativo basado en la seguridad jurídica y la confianza legítima, que permita en último término ese ayudar y ese sustituir arriba referidos. Como sucede en la Unión Europea, el sector público ha de ser el impulsor. En el ínterin, será preciso construir una cultura de la seguridad que se asiente en el principio del respecto a los derechos fundamentales, la cultura de la innovación, el principio de una comunidad tan segura en el mundo real como en el cibernético, el principio de la colaboración humano-máquina, y sector público-sector privado, y el de unas autoridades capaces de atraer y retener talento digital.

Así, la necesidad de mitigar el riesgo global de la ausencia de una regulación, por su inaplicación, o por el fracaso de su gobernanza de la tecnología digital, se traduce en la necesidad de favorecer la confianza digital, a través de un sistema normativo adecuado, y contando con unas autoridades policiales y una justicia penal a la altura de los retos y desafíos digitales. Los propios de la cambiante tecnología digital, y los exógenos, como el muy camaleónico crimen digital.

La regulación de la tecnología digital, su gobernanza, la "Lex Informática", la ciberregulación adecuada, Cyberia en definitiva, es clave para la construcción de la confianza digital, como factor ampliado de la ciberseguridad.

Una ciberseguridad, que como sucede con la seguridad, no es producto final sino proceso (Ecija 2017: Capítulo 9). Además, esta confianza, que se ve influenciada por múltiples factores (sociales, tecnológicos, económicos, medioambientales, políticos y

45 https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/xe/Documents/public-sector/DI_Future-of-law-enforcement.pdf

46 Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=COM:2021:718:FIN y en https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=185

47 Disponible en: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/xe/Documents/public-sector/DI_Future-of-law-enforcement.pdf

legales (Deloitte 2021)[48]), sirve como principio inspirador a toda actuación policial, de manera que, delimitando y entendiendo el marco legal y el contexto digital, también se coadyuva a la consecución de la ciberseguridad, desde la dimensión de la relación de las autoridades con el hecho digital.

9. CONCLUSIÓN

En conclusión, se ha de aspirar a una regulación adecuada de la tecnología digital, con impulso por parte del sector público –de estados y organismos internacionales-, sin posiblemente excluir ciertas autorregulaciones tasadas del sector privado. En particular, en materia de seguridad, la regulación adecuada es condición "sine qua non" para la ciberseguridad concebida en sentido amplio, y el papel público será si cabe mayor, y en cooperación con otros estados o niveles públicos de gobernanza, incluida la instancia supranacional. Idealmente, pues, es deseable transitar por fórmulas convencionales (tratados) multilaterales bajo los auspicios de Naciones Unidas (Remiro 2010:691).

Si de la tecnología depende nuestro bienestar, de su adecuada regulación, centrada en la persona y sus derechos fundamentales, depende nuestro estilo de vida libre, en un régimen de opinión pública, en una economía abierta, y en un Estado democrático, Social y de Derecho. La tecnología digital, el pensamiento técnico, pide creyentes, pero necesita personas formadas, ciudadanos que la humanicen (Mounier 2014:472), en definitiva, confianza.

BIBLIOGRAFÍA

Augé, Marc. (2014). "El antropólogo y el mundo global". Ed. siglo veintiuno.

Aznar Fernández-Montesinos, F. (2016). "Cuadernos de Estrategia 197. La posverdad. Seguridad y defensa". Cap. Primero: El mundo de la posverdad". Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Baños, P. "El dominio mundial. Elementos del poder y claves geopolíticas". Ed. Ariel.

Calero, A. (2015) "El ciberespacio y el control de las redes", en la Monografía 147, "Geopolítica líquida del siglo XXI", Escuela Superior de las FF.AA., Ministerio de Defensa.

Castells, M. (2000). "Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos", ISEGORÍA/22.

Comisión europea (2021) "2021 Strategic Foresight Report the EU´s capacity and freedom to act". European Commision.

Dahl, R. A. (1989). "La poliarquía. Participación y oposición", Ed. Tecnos.

De La Rasilla, I. (2008) "Re-equilibrio multipolar y paz democrática universal", en la obra de Kegley, C. y Raymond, G. "El desafío multipolar. La política de las grandes potencias en el siglo XXI", Almuzara.

48 Disponible en: https://www2.deloitte.com/us/en/insights/topics/digital-transformation/digital-trust-for-future.html

Deloitte. Gelles, M.; Mirkow, A.; Mariani, J (2019) “The future of law enforcement. Policing strategies to meet the challenges of evolving technology and a changing world”.

Deloitte. Lux A., Lobbes, M., Buchholz S., Dankworth E., Pfeil K., Kaiser M., Göbel A., Biberacher F., Wenner M., Oerter T. (2021) “Future of digital trust. Driving forces, trends and their implications on our digital tomorrow”. Issue 8/2021. March.

Dickem, P. (2020). “El mundo «no» es plano: la profunda desigualdad geográfica de la globalización”. BBVAOPENMIND.

Ecija, A. (2017). “El ciberespacio un mundo sin ley”, Wolters Kluver.

Ferrajoli, L (2020). “Una Costituzione della Terra”, Il Manifesto, Quotidiano comunista, 21.02.2020.

Foro Económico Mundial. (2021). “Appendix A: Description of Global Risks”.

Foro Económico Mundial. (2021). “Description of Global Risks 2021”.

Foro Económico Mundial. VV.AA. (2019). “Globalization 4.0 Shaping a New Global Architecture in the Age of the Fourth Industrial Revolution”, White Paper, April.

García, P. (2018). “Criptoderecho. La regulación de blockchain”. Cap. II “Del ciberderecho al criptoderecho. La criptoregulación”, Edición nº 1, LA LEY 13759/2018.

García, P. y Villarino, J. (2021). “¿Qué sociedad digital queremos? Alternativas regulatorias para una Europa digitalmente soberana”. Wolters Kluwer Legal & Regulatory & Fundación Alternativas. Online.

Garicano, L. (2019). El contrataque liberal. Ed. Península.

Goldin & Mariathasan. (2014). “The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to do About It”, Princeton University Press.

Gómez de Ágreda, Á. (2012). “El ciberespacio como escenario de conflictos. Identificación de las amenazas”, en la Monografía: “El ciberespacio: muevo escenario de confrontación”, CESEDEN, Ministerio de Defensa, Nº 126.

Gómez de Ágreda, Á. (2020).“Mundo Orwell”, Ed. Planeta.

Guterres, A. (2021). “It´s time to pull together”, The World in 2021, The Economist.

Hale, T., Held, D. et al (2017) “Beyond Gridlock”, Ed. Polity.

Hale, T.; Held, D. & Young, K. (2013). “Gridlock. Why global cooperation is failing when we need it most”. Ed. Polity.

Han, Byung-Chul. (2016). “Psicopolítica”, Ed. Herder.

Han, Byung-Chul. (2018). “En el enjambre”, Ed. Herder.

Held, D. y VV.AA. (1999). “Global Transformations: Politics, Economics and Culture”, Stanford: Stanford University Press.

Jorge-Ricard, R. (2020). “Derechos digitales: un marco necesario, pero (todavía) insuficiente”. Real Instituto Elcano. Disponible en: https://blog.realinstitutoelcano.org/derechos-digitales-un-marco-necesario-pero-todavia-insuficiente/

Lasalle, J.M. (2019) “Ciberleviatán. El colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital”. Ed. Arpa.

Loeskrug-Pietri A. (2021). “Strategic Compass, Promoting Technological Sovereignty and Innovation: Emerging and Disruptive Technologies. A Workshop Report”. German Council on Foreign Relations No. 21. November.

López, C. (2019). “Wotan, la sociedad abierta y sus nuevos enemigos”, LetrasLibres.

López-Aranda, R. (2020). “El futuro de Occidente en el orden global”. “Panorama Estratégico 2020”. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Ministerio de Defensa. (2018). “Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040”.

Molina, J. M. (2014) “Globalización, Ciberespacio y Estrategia Especial Consideración a la Estrategia de la Información”, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Mölling, C. (2021). German Council on Foreign Relations No. 21 November, “Strategic Compass, Promoting Technological Sovereignty and Innovation: Emerging and Disruptive Technologies, A Workshop Report”

Mounier, E. (2014). “El personalismo. Antología esencial”.

Müller, J-W. (2018). “The rise and rise of populism?”, BBVAOPENMIND.

National Intelligence Council. (2021). “GLOBAL TRENDS 2040”. March.

Nuñez, C. (2018) “El constitucionalismo cosmopolita en debate”. Trabajo Fin de Máster. Tutor: ANSUATEGUI, Francisco Javier. Universidad Carlos III, de Madrid.

Ohmae, K. (2008). “El próximo desafío global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras”. Verticales de bolsillo. Wharton School Publishing.

Organización Mundial del Comercio. (2021) “Economic Resilience and Trade”.

Ortega, A. (2018). “La voladura del trilema de Rodrik”. Blog Real Instituto Elcano.

Panda, A. (2021). Carnegie Endowment for International Peace.

Reguera, J. (2015) “Aspectos legales en el ciberespacio”. GESI.

Remiro, A. (2010). “Derecho Internacional. Curso General”, Ed. Tirant lo Blanch.

Rupérez, J. (2009) “El espejismo multilateral. La geopolítica entre el idealismo y la realidad”. Almuzara.

Saran, S. (2020) “Navigating the Digization of Geopolitics”, “Shaping a Multiconceptual World”. WEF.

Soulava, B; Cameron, H.; Ying, V (2021) “Data rules for machine learning: How Europe can unlock the potential while mitigating the risks”. Atlantic Council´s Cyber Statecraft Initiative. Scowcroft Center for Strategy and Security.

Turégano, I. (2017) “Derecho transnacional o la necesidad de superar el monismo y el dualismo en la teoría jurídica, Derecho PUCP, Universidad Castilla- La Mancha, Nº 79.

Wucker, M. (2018). “How to have a good Fourth Industrial Revolution”, World Economic Forum.

Wucker, M. (2021) “You are what you risk”. Ed. Pegasus Books, NY-London.

THE GENERAL STAFF OF THE GUARDIA CIVIL 75 YEARS OF HISTORY

BALBINO ESPINEL

COMANDANTE OF SPANISH GUARDIA CIVIL. GENERAL STAFF OF THE GUARDIA CIVIL

Entry 20th February 2022 Acceptance 14th March 2022

SUMMARY

Since the Guardia Civil was founded in 1844, there have always been advisory and support bodies at the highest level of the institution. These units, which over the years have had different structures - organised into Sections or Departments depending on the period - were traditionally called “Secretariats”.

This changed in 1940 when, by an Order of the then Minister of the Army, a “General Staff” was created in the Guardia Civil along the lines of those existing in the large military units. Throughout its first half-century of life (1940-1991), this Unit consolidated its position as a key element in the evolution and organisational transformation of the Force.

In 1997, barely five years after its abolition, the General Staff was restored to the organisational structure of the General Headquarters of the Guardia Civil. Since then, over the last 25 years, it has focused its efforts on advising the heads of the Commands directly linked to operations and operational services, thus reporting to the Deputy Directorate for Operations (DAO).

Keywords: Guardia Civil, General Headquarters of the Guardia Civil, Operations Division, Deputy Directorate for Operations, General Staff of the Guardia Civil.

Since their emergence in the 18th century, “general staffs” have been common structures in all military organisations. These units, based on functional and collaborative work processes, are responsible for gathering the necessary information to provide technical advice to senior management in decision-making, help to issue and distribute the appropriate orders so that any mission can be carried out with the greatest guarantee of success, and ensure that these orders are carried out.

The origin of the General Staff in the Guardia Civil dates back to some months after the end of the Spanish Civil War (1936-1939). In April 1940, an Order of the then Minister of the Army reorganising the General Headquarters of Guardia Civil (DGGC) mentioned for the first time the creation of a General Staff of the Guardia Civil (GS).

With the promulgation of Decree 1088 of 18 April 1975, which reorganised the General Headquarters, and once the Order of the Ministry of the Army that had created it had been repealed, the General Staff continued to exercise its functions within the structure of the DGGC, carrying out its main function as the main auxiliary body to the head of the DGGC.

After undergoing various transformations, finally, as a result of a new reorganisation of the General Headquarters' structure in 1991, the General Staff as a unit was abolished, with its advisory tasks being spread among different bodies and its subordinate units coming under the then newly created Sub-Directorate General for Operations.

The influence of that General Staff, and of the Army officers who initially formed part of it -many of them General Staff graduates- left a strong imprint that is still recognisable in the Guardia Civil, an armed institute of a military nature that maintains the dual foundational dependence on the Ministries of the Interior and Defence.

Barely five years later, in 1997, the General Staff was introduced again into the structure of the Force, but since then it has been linked to the operations and services area, thus subordinated to the Sub-Directorate General for Operations, a body which has now been renamed the Deputy Directorate for Operations (DAO).

Today, its essential mission remains as it still is "the main auxiliary body of the DAO, the Operations Command (MOP) and the Border and Maritime Police Command (MAFRONT)" and it is responsible for "providing the necessary elements of judgement to support its decisions, translating them into orders and ensuring their implementation"[1] (Figure 1).

The General Staff is responsible for informing and technically advising the command, translating its decisions into procedures and service orders, and supervising their implementation. To this end, it gathers all the information necessary to take decisions and thus issues the appropriate orders for these decisions to be carried out with the greatest guarantees of success, which are transmitted by means of an effective dissemination procedure. In addition, it studies and embodies in its strategies plans and service orders to deal with future contingencies.

Figure no. 1[2]. Organisational chart of the DGGC.

1 Its tasks are set out in article 4.5 of Royal Decree 734/2020, of 4 August, which establishes the organisational structure of the Ministry of the Interior. Available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9138 (as per 8 January2022).

2 All the charts that appear on this report have been created by its author.

Although these tasks have a large influence on the structure of the Institution, it currently coexists with other advisory bodies at the highest level of the organisation — the Technical Office (GT) under the Director General and the Technical Secretariats of the Personnel (MAPER) and Support (MAPO) Commands—.

The main objective of this article is to outline the history of the Guardia Civil's General Staff since its creation in 1940, on the assumption that this important unit of the Force has been the pivot for most of the operational tasks of the Institution since then.

This document also aims to recognise all the members of the Guardia Civil who have formed part of the General Staff on the occasion of the 25th anniversary of its reintroduction into the organic structure of the Force. This came about with the promulgation of the Ministerial Order of 6 June 1997, which established the functions of the sections of the DGGC in developing a new structure as planned a few months earlier for the Ministry of the Interior.[3].

The content of this article reflects some of the ideas gathered by the author during interviews with two of the last Army officers, General Staff graduates, who served in the Guardia Civil. The testimonies of Infantry Generals Andrés Cassinello Pérez[4] and Carlos Rubio Delgado[5] evidence the enthusiasm and enormous respect for the Force of that group of officers who served for long periods of their professional careers in the General Staff of the Guardia Civil.

1. STRUCTURE OF THE GENERAL HEADQUARTERS OF THE GUARDIA CIVIL IN 1939

During the war, the Guardia Civil, like the rest of the country, was divided in a matter of days. Although as an institution it remained loyal to the legally established power, it disappeared a few days after the start of the armed conflict. The Popular Front government, after dissolving the Force, transformed it, by the Decree of 30 August 1936, into the Republican National Guard (GNR). However, in the area controlled by the so-called "nationalist faction", the name Guardia Civil was kept for those who joined the rebel faction.

After the end of the war, in May 1939 the General Inspectorate, which had moved to Valladolid, moved back to Madrid, settling in the Infanta María Teresa School, located in what is now called Príncipe de Vergara Street.

3 RD 1885/1996, of 2 August, which develops the organic structure of the Ministry of the Interior. Available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-18075 (visited on 12 February 2022).

4 Andrés Cassinello Pérez was twice seconded to the General Staff of the Guardia Civil. Between 1978 and 1983 as head of the 2nd Section (Information) with the rank of lieutenant colonel and colonel. Subsequently, having attained the rank of brigadier general, he took charge of the GS between 1984 and 1986.

5 Carlos Rubio Delgado's professional career started as a commander in the General Staff of the DGGC. Between 1982 and 1991 as major, lieutenant colonel and colonel in the 1st (Personnel) and 3rd (Operations) Sections. Subsequently, following the abolition of the Ge he continued to serve in the Technical Secretariat of the Sub-Directorate General for Operations. In 1992, after his promotion to brigadier general, he was assigned to the Technical Office, from where he was transferred to standby reserve in 1996.

During those months, the Institute, like the rest of the state bodies, had to recover from the serious wounds suffered during the war, trying to gradually regain normality in a completely devastated scenario.

Following the appointment, in September 1939, of Major General Eliseo Álvarez-Arenas as Inspector General of the Force [the name by which the Director General was known at the time], the first major reorganisation of the General Headquarters after the civil war took place, which is described in Circular No. 35 (Figure No. 2), dated October of the same year.

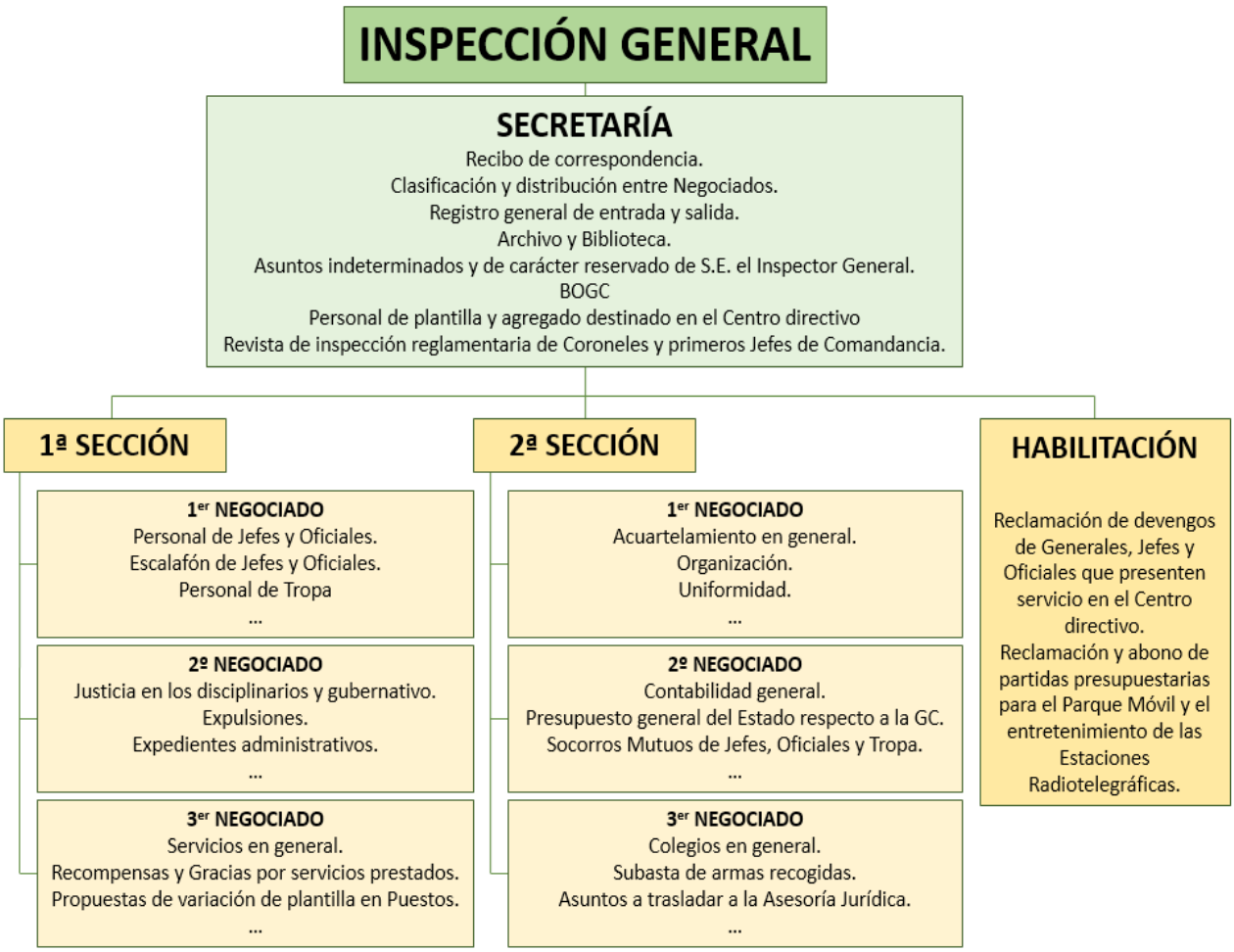


Figure no. 2. IGGC according to Circular nº 35 of October 1939.

The Secretariat - a body for direct coordination and advice to the Inspector General - was organised into two Sections - each with three departments - and a Paymaster's Office. Matters to be delt with were distributed according to their scope in a very detailed manner, so that the colonels commanding the divisions of the Guardia Civil (Tercios) and the Schools, and the Commanders of the provincial headquarters (comandancias) could take it into account when sending their correspondence. (BOGC no. 11, of 1 November 1939, p. 435).

A study of their duties shows that the 1st Section was responsible for personnel and service matters; the 2nd for quartering, accounting, organisation and schools; and the Paymaster's Office for the salaries of generals, commanders and officers.

2. 1940-1941: CREATION OF THE GENERAL STAFF OF THE GUARDIA CIVIL

During 1940, the Force underwent a new major transformation due to the entry into force of the "Law of Refoundation" of 15 March, known as the "Grafting Law", in which, in addition to restoring the name of the governing body as General Headquarters[6], the integration of the Carabinieri Force[7] into the Guardia Civil Force is to be highlighted, converting the former General Inspectorate of Carabinieri into a Section of the new DGGC.

According to this law, the force was commanded by a general officer of the Army. Also, in order to advise and assist it in its decision-making, it was provided with a "General Staff", a unit that was mainly made up of officers and commanders from the different branches of the Army, which led, on the one hand, to the Army taking de facto control of the Force and, on the other hand, to the General Staff becoming, from its creation, the main decision-making and advisory body of the General Headquarters (López Corral, 2010).

At the structural level, the Minister of the Army, Lieutenant General José Enrique Varela Iglesias, issued the Order of 8 April 1940[8], which reorganised the General Headquarters "on a provisional basis" once the Guardia Civil and Carabineros Forces had been integrated into a single force.

The structure initially defined consisted of a Secretariat, the General Staff itself, a Legal Department and two General Sections - one to manage the affairs of the Guardia Civil and the other for those aspects derived from the now extinguished Carabinieri Force (Figure 3).

The Secretariat was headed by an infantry colonel. The General Staff was headed by a colonel with a diploma in General Staff (DEM), who in turn was assisted by a lieutenant colonel and two majors, General Staff graduates or belonging to the General Staff Service (GSS), as well as by four majors from each of the following arms and forces: Artillery, Engineers, Quartermasters and Military Medical Service.

That early General Staff structure, which was to last only a few months, consisted of three sections: Organisation, Instruction and Justice; Information and Cartography; and Operations and Services.

6 By 1932, the name General Headquarters had been changed back to the name originally used at the founding of the Force: General Inspectorate la Guardia Civil.

7 The Royal Force of Coast and Borders Carabineers had been created in 1829, fifteen years before the founding of the Guardia Civil.

8 See Orden of 8 April 1940 on the organisation of the Guardia Civil at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1940-3705 (visited on 6 February 2022).

Figure no. 3. DGGC following Order of 8 April 1940.

Despite the changes ordered, the changes in practice were not immediate. Thus, throughout 1940, the new jobs were reorganised and adapted to the structure designed for this purpose.

Thus, during the following months, the organisation chart of the General Headquarters was a continuation of the one that had existed until then, with the difference that the two Sections dependent on the Secretariat, established in October 1939, would, from then on, become part of the 1st Section of the Guardia Civil. Since General Álvarez-Arenas remained at the head of the institution, Brigadier General Agustín Piñol Riera, a member of the Force with the highest military rank at the time, was placed in charge of the 1st Section of the Guardia Civil.

However, the changes did not take long to be noticed, especially when on 18 April the first chiefs appointed to posts in the new structure were published in the Force's Official Gazette (BOGC no. 5, of 1 May 1940, p. 218).

Thus, in April 1940, Infantry Colonel Antonio Torres Bestard, a General Staff graduate, became the first Chief of Staff (CGS) of the Guardia Civil, remaining in the post until March 1942 when, after being commissioned as Chief of the Divisional Infantry of the 11th Army Division, he left his post.

In those early years there was one officer who stood out for his long tenure in the General Staff, Lieutenant Colonel José Herreros y Queypo de Llano. In addition to serving as Second Chief of the General Staff (CGS) from 1940 to 1952, he worked as an assistant to the different chiefs who occupied the post and took command when the incumbents were deputised, and from 1940 to 1945 he was at the same time head of the 3rd Section (which was responsible for the management of the services and was a forerunner of what is now known as the Operations Section).

In 1952, after his promotion to colonel, he was assigned for a few months to the Army Central General Staff, but in 1953 he returned to the Guardia Civil and served as Chief of General Staff until the end of 1956.

Coming back to 1940, in June the position of deputy director general of the Force was restored and, following military logic, General Piñol was appointed to the post.

This resulted in the two Sections that had been part of the 1st Section of the Guardia Civil becoming part of the new Sub-Directorate General and changing their names to “Personnel Section” and “General Affairs and Accounting Section” (those units that were not yet fully operational are highlighted in dark orange in Figure 4).

Figure no. 4. Organisation of the DGGC between June and July 1940.

Management of the strength from the carabineers was carried out in parallel to that of the Guardia Civil in the 2nd General Section, with a small structure made up of commanders from the extinct Carabinieri Force and divided into two Sections.

During the summer of 1940 the General Staff was gradually implemented. The first provisions, and therefore the first tasks of the Unit, were related to weapons control and searching of persons wanted by the judicial or governmental authorities.

Weapons control was an important mission at the time, since after the war there were many uncontrolled firearms that had been requisitioned because they had disappeared, as well as many others that the public handed in at the barracks.

The short period during which a dual structure for managing the two newly unified forces lasted barely two months. It would immediately be replaced by a structure in which the Guardia Civil would definitively absorb the Carabineros force.

Thus, in August 1940, barely four months after the Order of 8 April, and before the previous change had been fully formalised, the Minister of the Army ordered, “definitively”, a new reorganisation.

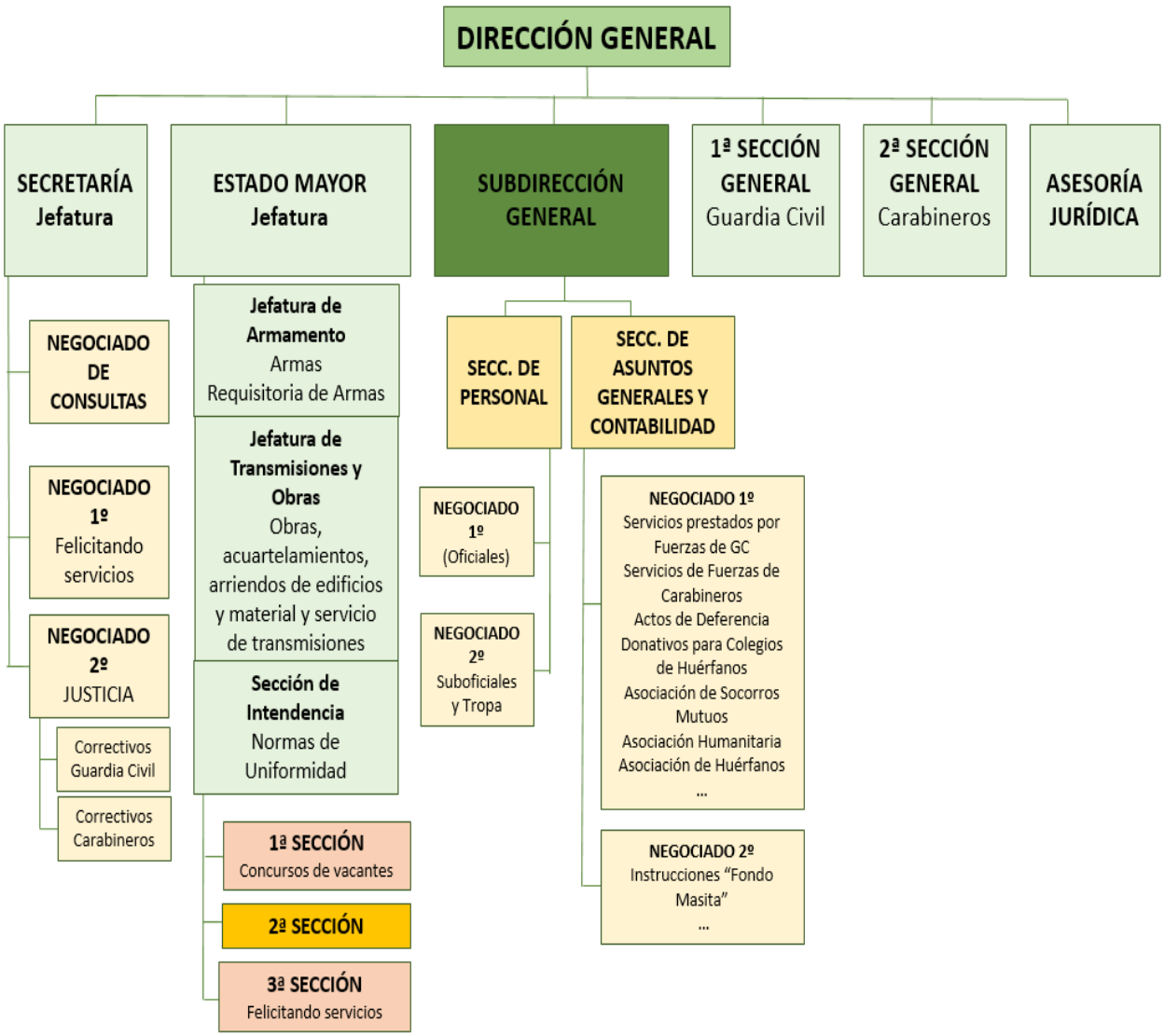


Figure no. 5. Organisation of the DGGC between August 1940 and January 1941.

Unfortunately, this new structure, which was reflected in an annex to a Ministerial Order dated 22 August 1940 in the form of a separate booklet, has not been found to date in the archives of either the Guardia Civil or the Ministry of Defence (BOGC no. 3, of 1 March 1941, pages 174-175).

Although the exact terms of its content are unknown, from that moment onwards the bulk of the management of both Force was definitively separated from the two General Sections and was concentrated in the Sub-Directorate General and the General Staff (Figure 5). However, this change would only be the prelude to a new structure.

3. 1941-1975: STRUCTURE OF THE GUARDIA CIVIL

After a year full of modifications, in February 1941 the Director General issued an internal Order which reflected in great detail a new structure that outlined an organisational structure that would be the basis on which the DGGC would be organised for the following decades (BOGC no. 3, of 1 March 1941).

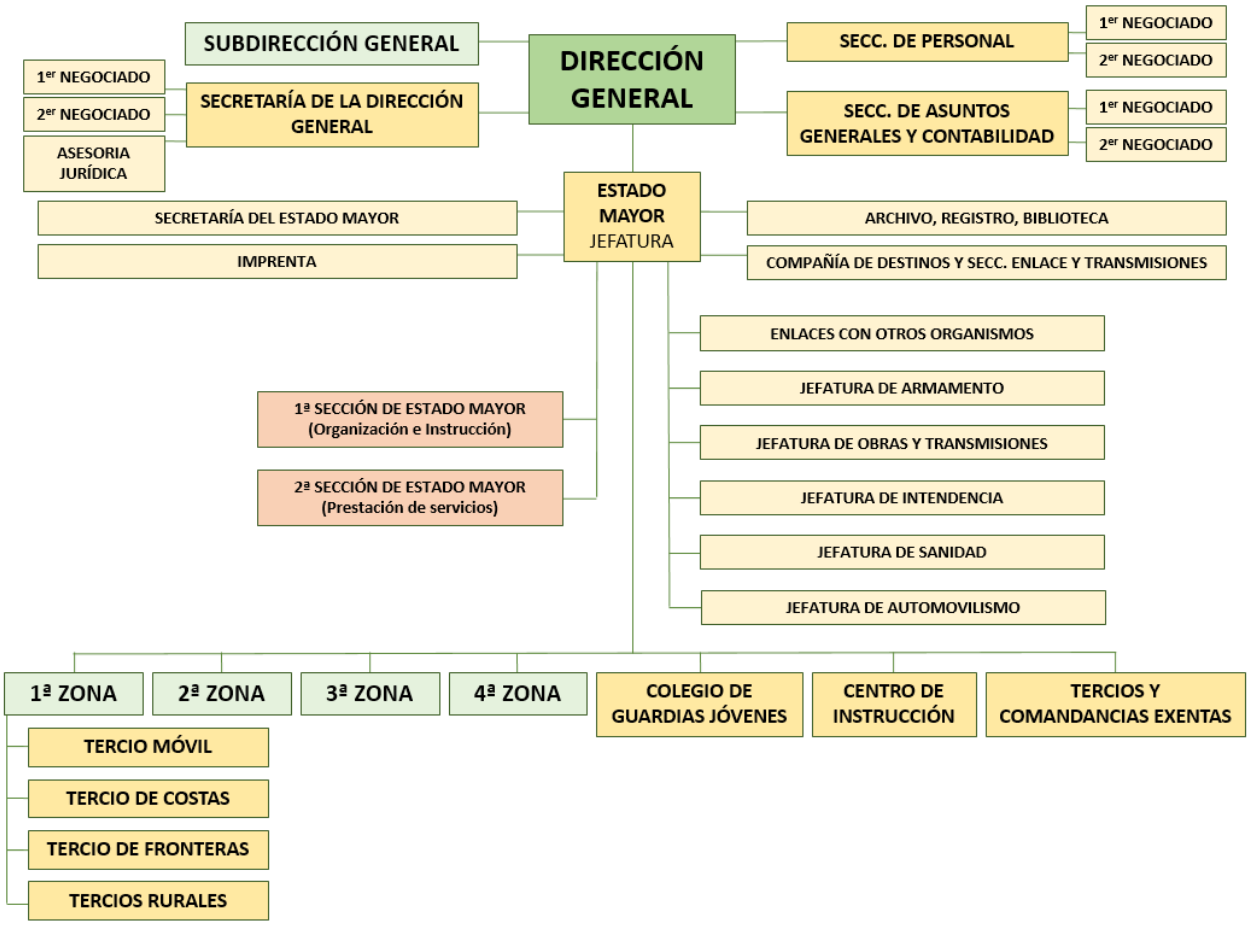


Figure no. 6. Organisation of the DGGC in February 1941 (reproduction of the organization chart of the DGGC included in BOGC no. 3, of 1 March 1941).

According to the new arrangement, Director Álvarez-Arenas - who was promoted to Lieutenant General - was assisted by a Deputy Director General, and four subordinate bodies under the command of colonels (Figure no. 6):

- The Sub-Directorate General, headed by a Major General from the Guardia Civil Force. The tasks included to conduct inspections of the service and the force, and such delegated matters and commissions as the director might order.

- The Secretariat of the General Headquarters, under the command of a colonel of any armed service or force, and organised into two departments and a Legal advice Office: the 1st department was in charge of managing the force records, resolving queries, inserting provisions in the BOGC, certificates of the periodic reviews of the heads of the Units and preparing dispatches to ministers; and the 2nd was in charge of “justice” matters.

- The Personnel Section, under the command of a Colonel of the force, was structured into two departments: a first one for “Officers” a second one for “NCOs” and “troop”.

- The General Affairs and Accounting Section, which was also headed by a colonel of the force, was also organised into two departments: the first one for “General Affairs” and the second for “Accounting”.

- And the General Staff, the head of which would be a colonel in the force or the General Staff Service.

In the General Staff, the three sections that had existed until then were merged into only two, with particular relevance of the second department. In addition, as shown in Figure 6, the operational units and education centres themselves came under the responsibility of the Director General through the General Staff.

The General Staff department was structured as follows:

- Second commanding office, under the command of a lieutenant-Colonel of the force or the General Staff Service.

- General Staff Secretariat, under the command of a captain of the Guardia Civil.

- First Section - “Organisation and Instruction”. Commanded by a mayor of the force or the General Staff Service, as well as two captains of the Guardia Civil.

- The duties include those related to the commanding officers of the different units (posts, permits and leaves of absence the first commanders of the regional headquarters, Tercio, provincial headquarters and independent centres), the organisation of the force, the training of troops and soldiers, protocol, force and situation reports, timetables and discipline, uniforms, transport of forces and passports.

- Second section - “Provision of service”. The same composition as the first section.

- Its duties included management of information, Identification and Investigation services, as well as those related to codes and encoding, liaison with the Information Services of other organisations, cartography, graphic and photographic work, the provision of the different services of the Force, the concentration and movement of forces and news reports.

- Armament Department. Under the command of a lieutenant colonel of the Artillery, assisted by two captains, one from the Artillery and the other from the Force.

- Works and Transmissions Department. Commanded by a lieutenant colonel of the Engineers, assisted by two captains, one from the Engineers and the other from the Guardia Civil.

- Vehicles Department[9].
- Quartermaster Department. Commanded by a quartermaster major.
- Medical Service Department. Composed of two major doctors.
- Records and Registrations. Commanded by a major and a captain.
- Library.
- Posting company. Commanded by a captain, and made up of a subaltern[10], 19 non-commissioned officers and 180 corporals and guards, who would be part of the Printing Office, the Liaison and Transmissions Section, the External and Posting Guard of the Company, as well as Typists and porters.
- Liaison with other agencies (mainly with the Ministries of Interior and Finance). Composed of a lieutenant-Colonel and three majors of the force.

With regard to its functional organisation, Lieutenant Colonel Second Chief of the General Staff, in addition to being responsible for the management of matters relating to the GS' own personnel, the General Headquarters' Correspondence Register, the Archives and the Library, would be in charge of dispatching and signing the matters corresponding to the two Sections and the five departments of the Unit, which have been delegated to him by the CGS.

With the appointment in 1942 of the new Director General, Army Major General Enrique Cánovas Lacruz, the general headquarters moved definitively to its current location in Calle Guzmán el Bueno, in the Chamberí district of Madrid.

On 25 May of that year, the organisation of the General Headquarters was readjusted again with the publication of the Regulations for the Service and Dispatch of the General Headquarters (BOGC no. 6, of 1 June 1942, pages 381-388).

According to it (Figure 7), three main units would report to the Director General: the Sub-Directorate, which would take over the tasks that until then had been carried out by the Personnel and General Affairs and Accounting Sections; the General Secretariat; and the GS, with the Director also retaining direct command of both the Justice Section and the Liaisons with the Ministries of the Interior and Finance.

The Sub-Directorate would be divided into a Secretariat and two Sections - one for Personnel, with two departments, and one for Accounting, with four departments - and the General Secretariat would be structured into a Secretariat and a Central Department.

9 Details of personnel are not available as these appear to be recorded under the Vehicles Fleet.
10 The military job of "subaltern" would now correspond to that of "lieutenant".

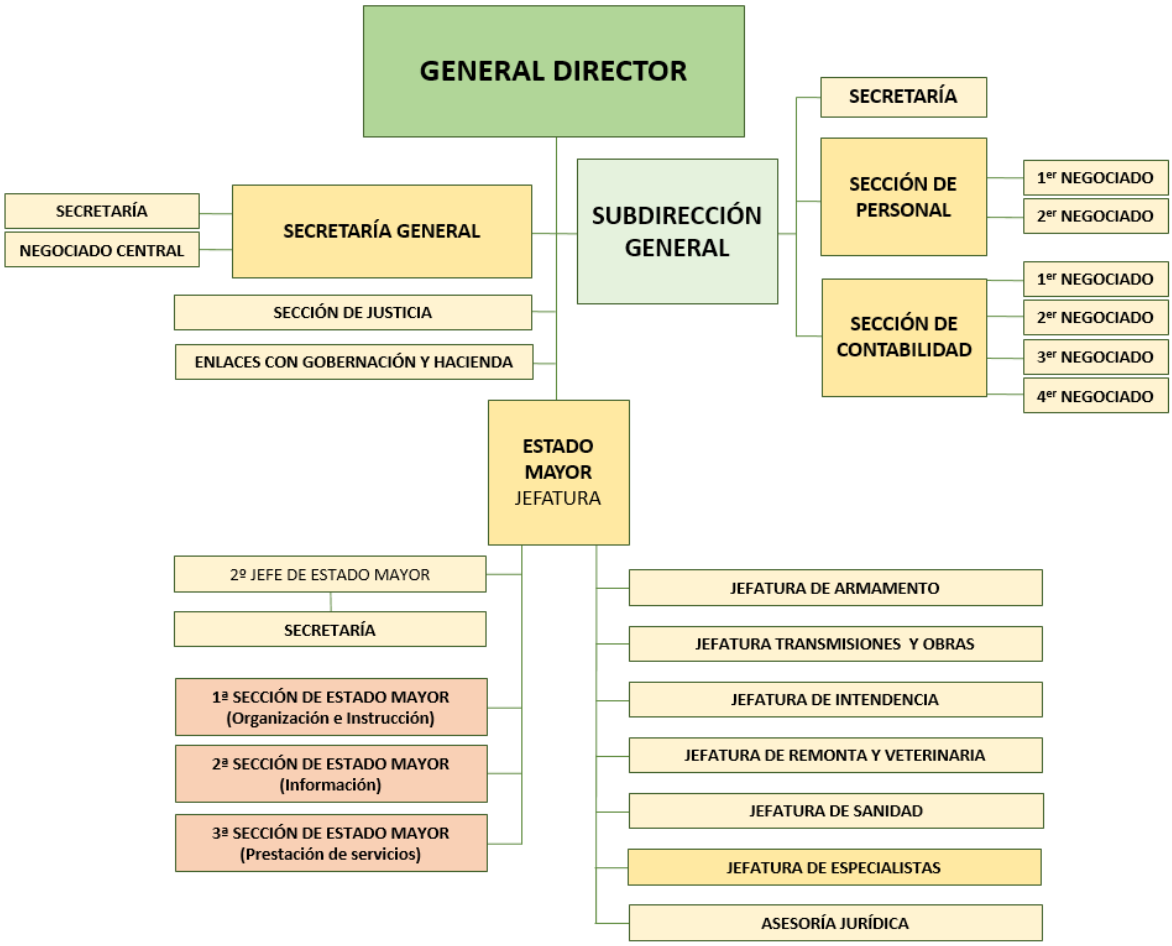


Figure no. 7. Organisation of the DGGC according to the Regulations of 1942.

The GS was entrusted with the study, processing and dispatch of all matters of a military nature relating to the organisation, instruction, and employment and services of direction and assistance of the force's strength. In addition, its tasks included inspecting and ensuring compliance with the director's orders and regulatory requirements.

Among the changes that took place was the creation, once again, of a 3rd Section, thus separating the tasks that until then had been carried out by the 2nd Section (provision of services) relating to the field of "information", i.e. intelligence. Thus, from then on, the 2nd Section would be dedicated exclusively to information tasks, while the 3rd Section would maintain control of all functions related to the provision of service.

In addition, the new structure of the GS also took over the command of the Remount and Veterinary Department and of Specialists Department (the latter being the heir of the Inspectorate of Specialists created in May 1941, and the forerunner of the Fiscal Service Department that would be created later). On the other hand, the Vehicles Department temporarily disappeared until 1975, its tasks being absorbed initially by the 1st Section of the GS and, from 1953, by a new 4th Section.

In order to adapt the old Regulations of the Force to the new situation that arose after the end of the war, the Minister of the Army approved the Military Regulations of the Guardia Civil on 23 July 1942. According to Article 96, the GS, an auxiliary command body of the Director General, was responsible for "advising the Director General in all

matters relating to the organisation, training and employment of the force and to their direction and assistance services".

The duties included "drafting, transmitting and disseminating the orders of the Director General", which were to be signed by the CGS or by the officers to whom he delegated, ensuring strict compliance with these orders, the Guardia Civil Regulations and the other provisions in force (Military Regulations, 1942).

On 14 May 1943, the Minister of the Interior also approved the new Service Regulations. The two Regulations, which were merely a recasting of the existing ones, further strengthened the control over the Force of the new bodies set up within the Directorate to assist the Director, including the GS. (Martín Velasco, 2004).

That same year, General Camilo Alonso Vega arrived at the DGGC, who would remain in charge until 1955, and a few years later, from 1957 to 1969, he was appointed as Minister of the Interior. Known by as "Iron Director" because of his way of demonstrating authority during his term of office, the Head of State himself entrusted him with the task of fighting the guerrilla movements opposing Franco's regime in Spain after the civil war.

Following the historical evolution, as set out in General Order No. 4 of 5 February 1953, the structure of the GS was extended with the creation of the 4th Section, which was responsible for coordinating the use of the Services as an "intermediate body between the departments of [the Services] and the GS department" (art. 2).

The different Service departments - Armament and Vehicles, Works, Quartermaster's, Medical Service and Remount and Veterinary service - will report to this new Section of the GS, so the responsibility for the coordination and use of their services will be taken by this GS section, the departments themselves will be no longer directly responsible for it. Despite this change, each of the departments was ordered to maintain its administrative autonomy (Figure 8).

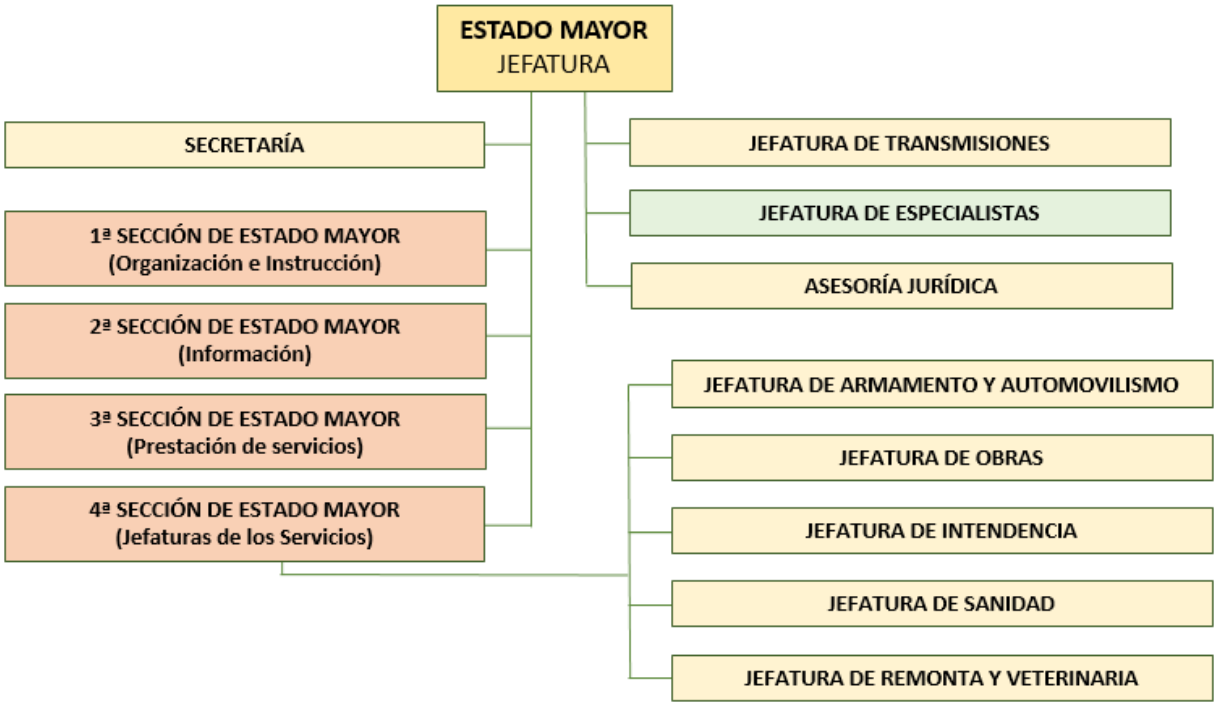


Figure no. 8. Organisation of the GS in February 1953.

As shown in Figure 9, the General Headquarters were then divided into four bodies that would advise and assist the director in their respective areas of competence, each of which was headed by a general officer, three from the Guardia Civil (while the deputy director held the rank of major general, the other two were brigadier generals) and one from the Army (the CGS).

- The Sub-Directorate General: Mainly responsible for acting on behalf of the Director in his absence, for inspecting the personnel and services of the Force as instructed by the Director, and for studying, processing and dispatching all matters of an administrative and personnel nature.
- The Training Inspectorate: Responsible for inspecting and coordinating training centres, as well as developing curricula and syllabuses.
- Material Resources and Maintenance Department: Responsible for planning and implementing the processes of research, procurement and maintenance of all weapons, material and equipment, as well as the procurement and construction of barracks, in accordance with the directives issued by the Director through the GS.

As for the GS, its command was for the first time held by a general of the GSS, with the missions set out in the "Provisional Doctrine for the Use of Arms and Services" in force at the time - advice, instruction, employment of the forces and management services and assistance, as well as the drafting, transmission and dissemination of command orders.

At the same time, the 2nd Department was re-established, under the command of an GSS colonel - to whom both the Planning Department and the Publications Service reported - and the four existing Sections were maintained, each commanded by an GSS lieutenant colonel, with the following tasks:

- First Section: organisation, instruction and teaching, commands and posts of chiefs and officers, and also those of non-commissioned officers and troops by election, competitive examination or of any other special nature.
- Second Section: information, protocol, press office and cartographic repository.
- Third Section: management of all matters relating to rural services and the Traffic Group.
- Fourth Section: coordination of the operation and use of the different Services (Armament, Medical Service, Barracks, Quartermaster, Quartermaster's Office, Motorised Vehicles, and Veterinary Services) channelled through their respective Departments.

On the other hand, a lieutenant colonel from the Engineer Force took charge of the Transmissions Department, a colonel from the Artillery took charge of the Armament Department, a medical colonel from the Military Medical Service took charge of the Medical Service Department, a Quartermaster colonel took charge of the Quartermaster Department, and a cavalry commander took charge of the Remount and Veterinary Department.

The rest of the GS's departments and services were taken over by Guardia Civil officers, including the three colonels who took charge of the Quartering Department and the Publications and Vehicles Services, and the two lieutenant colonels who took charge of the Fiscal Service and the Special Services Group.

A notable development in the evolution of the Guardia Civil's GS was that officers of the Force were also eligible for GS training - until then limited to members of the Army - based both on the military nature of the Force and the functions entrusted to it and the "complexity" of the structure of the General Headquarters and its subordinate bodies.

Although the process was complex and not without difficulties, Royal Decree (RD) 2337/1983 of 7 September 1983 established that "the Chiefs and Officers of the Guardia Civil, with Higher Military Education, will have access to the General Staff College", with all the provisions for other graduates being applicable, such as the use of the emblem, the blue sash and the five-pointed star badge.

Thus, on 3 March 1986, for the first time in the history of the Force, four Guardia Civil commanders obtained their GS diploma[12] after two years at the Army Staff College (now the Army War College).

Since 1999, the Staff Course has been held jointly for officers of the Armed Forces and the Guardia Civil at the Higher School of the Armed Forces (dependent on the Higher Centre for National Defence Studies) and, according to the Regulations on the organisation of teaching in the Guardia Civil, its purpose is to "complement the training of career military personnel for the performance of advisory and support duties to senior management in the higher and executive bodies of the Ministry of Defence and the Guardia Civil and of the international organisations of which Spain is a member, as well as of the specific, joint and combined staffs" (art. 62.3 of RD 131/2018).

Coincidentally, ten days after the sash award of the first four GS graduate officers of the Force, the relevant Organic Law 2 of 1986 on Security Forces and Force (LOFCS) was promulgated, which established the definitive role that the Institution was to develop in the new security structure of the State, reaffirming with the organic nature of this law the military nature of the Guardia Civil.

In line with the changes that the new legal regulations brought about in the police model, on 31 October of the same year, the government appointed for the first time a civilian, Luis Roldán Ibáñez, as Director General of the Force.

In line with the need to reform the structure of the Central Body in order to comply with the additional provisions of the LOFCS, in 1987 the Sub-Directorate General for Personnel and the Sub-Directorate General for Support were created by Royal Decree[13], reporting directly to the Director General, and headed by two Major Generals of the Guardia Civil Force.

---

12 The first four GS graduate commanders of the Guardia Civil were: Manuel Nieto Rodríguez, who would reach the rank of brigadier general. At the end of the course, as number two in his year, he was presented with the Sash by the President of the Government, Felipe González Márquez, and was also decorated at the same ceremony by HM King Juan Carlos I; Alfonso María Ferrer Gutiérrez, who became a brigadier general; José Ramos Medina, who became a colonel; and José García Laguarta, who years later would become the first Chief of Staff to graduate from the Army War College and become a major general.

13 RD 58/1987, of 16 January, which two General Sub-Departments within the organizational structure of the Guardia Civil, available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-1249 (visited on 2 February 2022).

Since the decision regarding administrative autonomy did not seem to have been effective, in December of the same year, the "Service Administrative Department"[11] was created. This reported directly to the Director General, and was under the command of a Brigadier General of the Force (General Order No. 19 1953). The commanders of the Armament and Vehicles Services, Works, Quartermaster, Medical Services and Remount and Veterinary Services, as well as the Transmissions Service, were to report to this department with regard to their administrative management.

In the following years, different Units directly linked to the GS were successively created, such as the Military Statistics Service, created in March 1959 by an Order of the Presidency of the Government.

4. 1975-1988: SPECIALISATION OF THE GS OF THE GUARDIA CIVIL

In April 1975, months before Franco's death, and after it was considered that the 1940 Order which had created the GS was by then completely outdated, a thorough reorganisation of the structure of the General Headquarters was carried out.

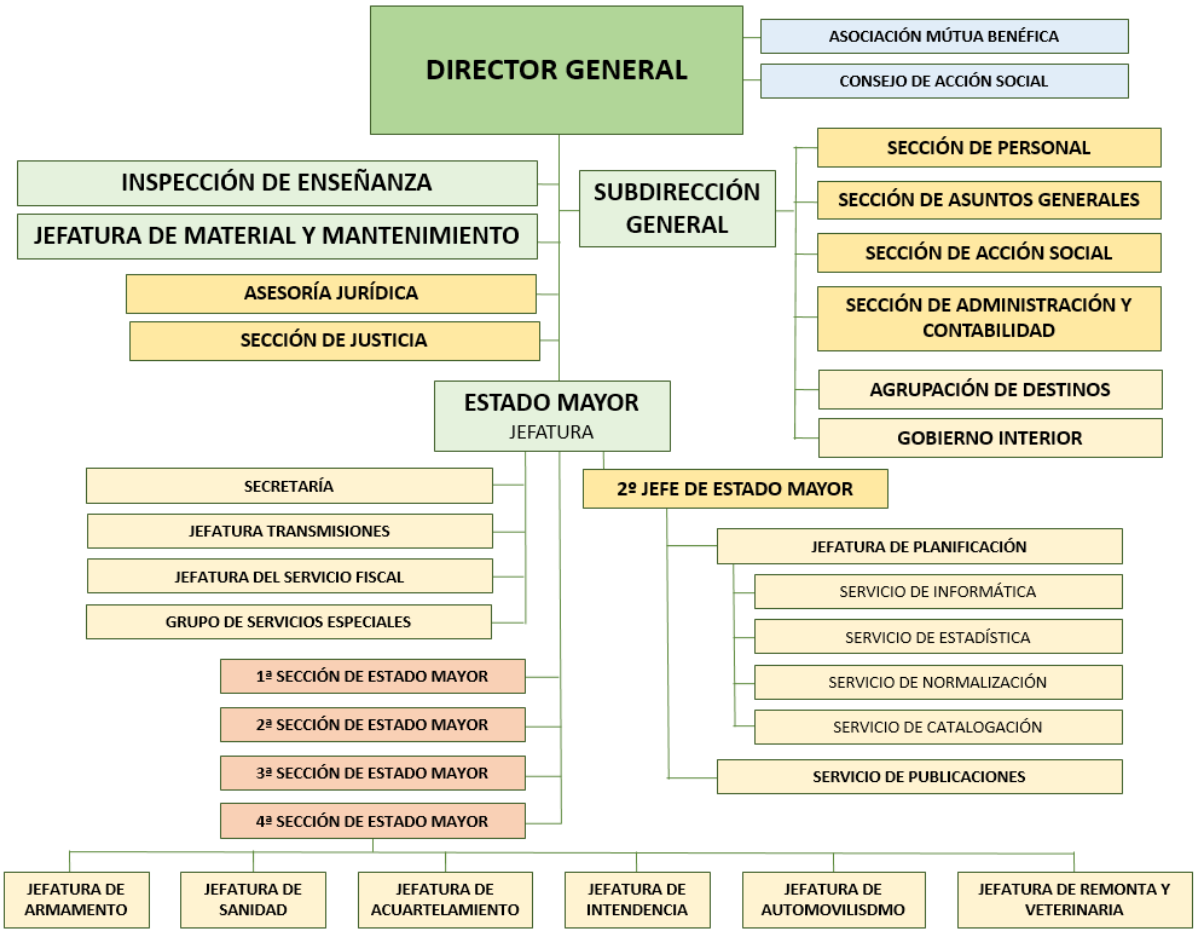


Figure no. 9. Organisation of the DGGC following Decree number 1088/1975.

11 The Service Administrative Department was in operation until 1975, when it was taken over by the Administration and Accounts Section reporting to the Deputy Director-General. In 1983 it became the Economic and Logistics Support Department, and in 1988 it was transferred to the Sub-Directorate General for Support and was renamed as Common Expenditure Management Service, and later Economic Management Service.

5. 1988-1991: THE GS AS A PREDECESSOR OF THE SUB-DIRECTORATE GENERAL FOR OPERATIONS

With the aim of achieving an adequate exercise of the functions that the new LO 2/86 attributed to the Guardia Civil, a Ministerial Order was issued on 20 May 1988 re-organising once again the governing body. In the new structure, the different Services and departments were placed under one of the two sub-directorates General or the GS itself (Figure 10). In addition, the Technical Office was created, complementing the role of the GS as an advisory body to the Director General.

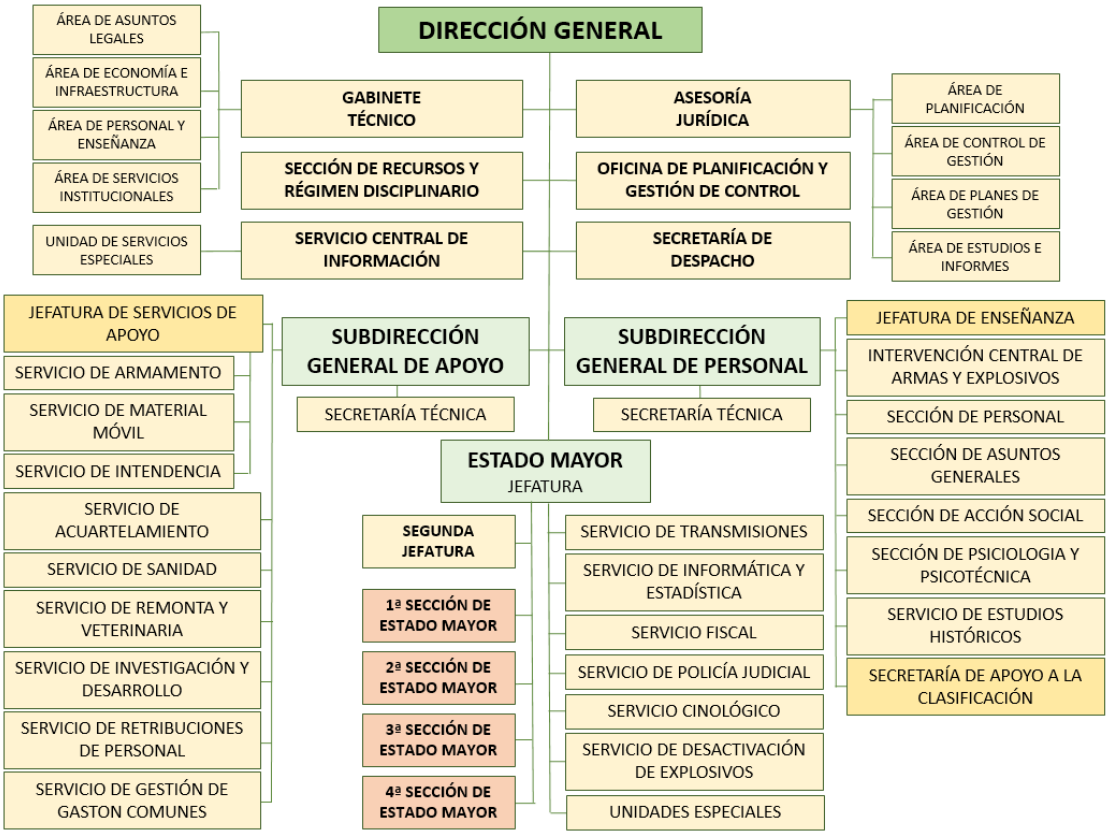


Figure no. 10. DGGC in May1988.

This restructuring was de facto the last stage of the GS as it had been designed in 1940, with its advisory and managerial tasks being confined from then on to the field of operations and services. These changes would mean not only a change for the GS but the beginning of a new era for the Guardia Civil, since an organisational architecture was created that would be the prelude to the organisational one that has remained almost unchanged to the present day.

Thus, while the GS was responsible for coordinating the services and operational units and advising the Director General on matters within its competence, the Technical Office was responsible for the direction, coordination and control of the different functions entrusted to it, which are reflected in the different areas into which it was structured: Legal Affairs, Economy and Infrastructure, Personnel and Education and Institutional Service.

In addition, the Technical Office was also responsible for drawing up and monitoring plans aimed at implementing the general policy of the Institution, coordinating the activities of the bodies of the General Headquarters, and drawing up reports, studies

and proposals entrusted to it by the Director General in relation to the contents of each area. It was also responsible for studying and reporting on general provisions that might affect the Force.

For its part, the GS, which maintained its functional structure organised into Sections, was responsible for coordinating all the operational units of the Force, with the exception of the Central Information Service which, due to its importance in those years, was directly reporting to the director.

The advisory and management tasks were also diluted with respect to the previous model, with the creation in each of the two sub-directorates of a technical secretariat, whose main mission was to advice and support each sub-director general in the performance of their duties.

The emergence of new specific advisory bodies at the highest level of the Institution meant that the General Staff concentrated its efforts on the Force' own service, that is, everything related to its main mission of protecting the free exercise of rights and freedoms and guaranteeing citizen security, and took its decisions in close coordination with the other staff bodies of the other sub-directorates, especially in terms of personnel resources and material and economic resources through its different sections.

6. 1991-1997: SUPPRESSION OF THE GS OF THE GUARDIA CIVIL

Finally, in 1991, the GS disappeared as a Unit, perhaps as a consequence of the weight that the organic management of the services had acquired among its competences, to the detriment of its advisory tasks. The GS was thus transformed into the new Sub-Directorate General for Operations (Figure 11).

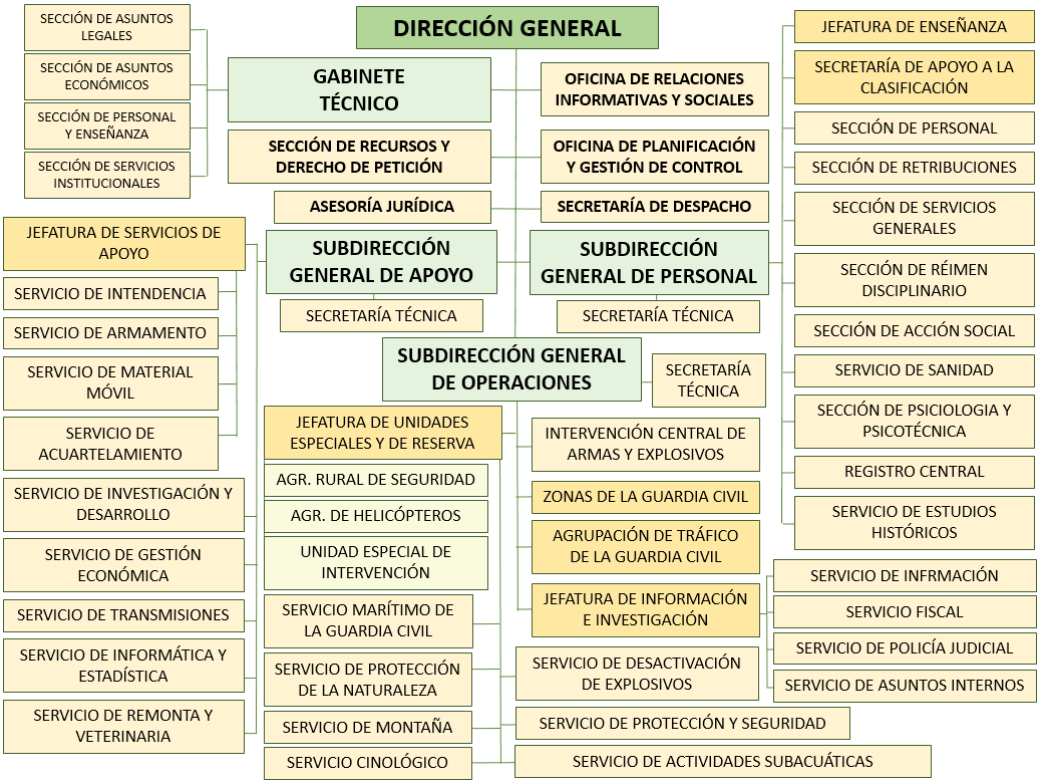


Figure no. 11. DGGC following RD 107/1991.

This, together with the other two sub-directorates, formed the main skeleton of the management body, with the Director General directly commanding Technical Office - which was now has the level of a sub-directorate general - and a series of smaller units that assumed the main advisory and support tasks, such as the Information and Social Relations Office (ORIS), the Planning and Control Management Office and the Bureau.

The new Sub-Directorate General would be in charge of directing, promoting and coordinating the service of the operational units; of drawing up the doctrine for its execution; and of formulating proposals, both for personnel and material resources needs and for their distribution among the units of the peripheral deployment.

In addition, like the other two sub-directorates, a technical secretariat was created to support and advise the Deputy Director General in the performance of his duties.

Although the transformation of the GS into a new Sub-Directorate brought with it the disappearance of the traditional Sections, the tasks they performed were, in part, carried out under a similar structure in the new Technical Secretariat.

Thus, the Technical Secretariat of the General Sub-Directorate for Operations was attributed the same functions as the staff body of the former GS, but its tasks were reduced to the scope of the Sub-Directorate, and it was also stripped of other missions carried out until then by the 2nd Section of the GS, such as those related to the acquisition, centralisation, analysis, evaluation and dissemination of information, which were transferred, together with those previously entrusted to the Central Information Service, to the newly created Information and Investigation Department.

Thus, during those years, the advisory tasks were shifted to the Director General and his Technical Office. This office was responsible for supporting and assisting the Director in the preparation, study and follow-up of plans to implement the general policy of the institution, coordination with the other bodies of the Directorate, the preparation of reports and studies commissioned by the Director, as well as the study, report and processing of general provisions.

In addition to the disappearance of the GS, the 1991 Royal Decree and its implementing rules include the consolidation of units that would later be of great importance in the evolution of the Force, such as the Special Security Group (ARS), the Helicopter Group (now the Air Service), the Internal Affairs Service and the Special Intervention Unit (UEI).

7. 6.- 1997-2021: THE GS OF THE GUARDIA CIVIL IN TERMS OF OPERATIONS

Although RD 1885/1996 of 2 August 1996 establishing the basic structure of the Ministry of the Interior does not mention it, the Ministerial Order of 6 June 1997 implementing such Royal Decree, establish that the Technical Secretariat of the Sub-Directorate for Operations would become a unit known again as General Staff. Since then, with the exception of liaison officers from other armies and the Navy, it has been made up solely of officers from the Force, given that by then the Guardia Civil already had more than 35 officers with GS diplomas (figure no. 12).

Figure no. 12. Organisation of the DGGC according to Order of 6 June 1997.

The re-establishment of the GS strengthened the Sub-Directorate General for Operations, whose mission is to "advise the director of this sub-directorate on the coordination of operations and the channelling of logistical support required by Guardia Civil personnel participating in international missions". (Art. Six of RD 1885/1996).

At that time, Colonel Maximiliano Lasén Paz was appointed as CGS, who, having completed the GS Course at the École Supérieure de Guerre in Paris (France), would go down in history as the first officer of the Guardia Civil to hold this responsibility. In 1999, he was succeeded by Brigadier General José García Laguarta, one of the first four officers of the Force to graduate in 1986, thus becoming the first General of the Guardia Civil CGS.

General García Laguarta would later end his professional career as Deputy Director General for Support.

Despite the fact that the organisation of the governing body has undergone several changes since the reintroduction of the GS in 1997, its organisational structure has not changed substantially (Figures 13 and 14).

In 2006, a new organisation of the Ministry of the Interior[14] meant that, for some years, the governing bodies of the National Police and the Guardia Civil were integrated into a single joint Directorate General.

This structure disappeared at the end of 2011[15], and the State Secretariat for Security was reorganised in a similar way to the one that had traditionally existed before its creation.

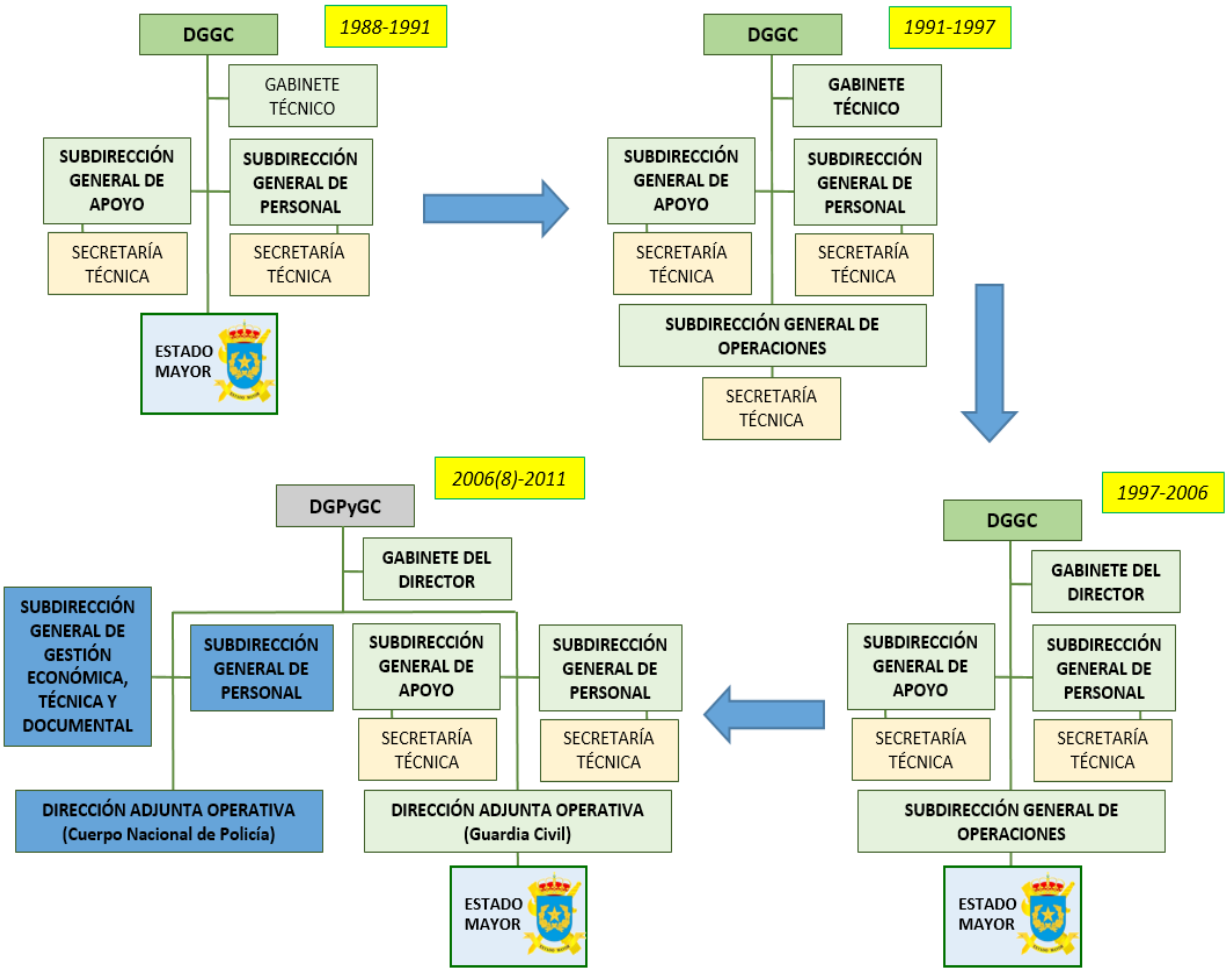


Figure no. 13. Evolution of GS dependency from 1988 to 2008.

During that time, the positions of Deputy Directors for Operations were created for each Force. Its mission, following the guidelines of the new joint Directorate General, was to direct, promote and coordinate the service of the units of both the National Police and the Guardia Civil.

14 RD 991/2006, of 8 September, which develops the basic organic structure of the Ministry of the Interior, available at: https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15846 (visited on 1 February 2022).

15 RD 1887/2011, of 30 December, which establishes the basic organisational structure of ministerial departments, available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-20644 (visited on 3 February 2022).

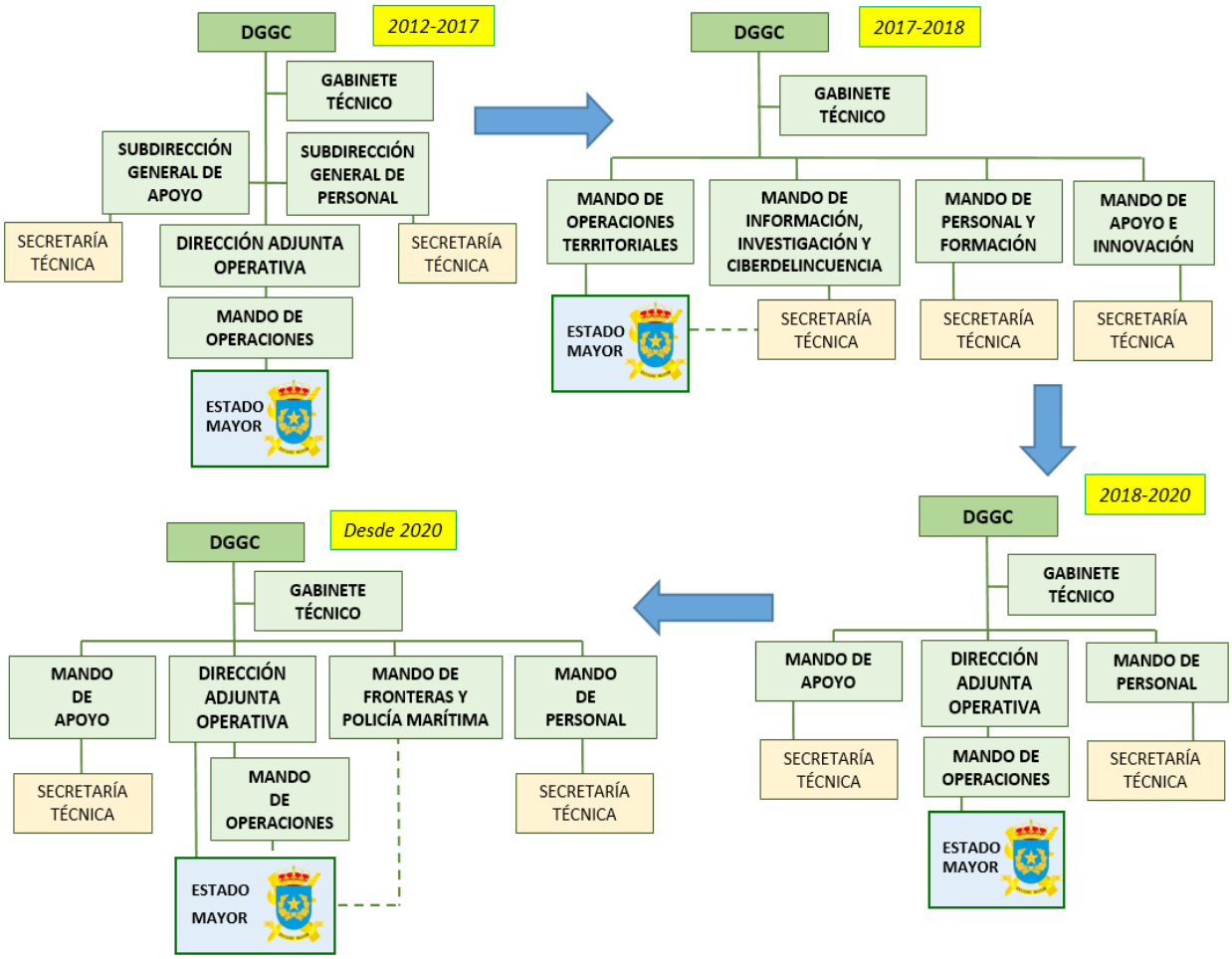


Figure no. 14. Evolution of GS dependency from 2008 to the present day.

As a result, the position of Deputy Director General for Operations was transformed into that of Deputy Director for Operations (DAO). Thus the GS, which continued to be headed by a general officer of the Force, was "the main auxiliary command body" of the Force.(Art. 3 B) 4 a) del RD 991/2006).

In 2012[16], following the suppression of the Joint Directorate General and the return of the General Headquarters of the Force, five bodies were created in the Guardia Civil at the organic level of Sub-Directorate general: the Technical Office, the DAO, the Operations Command (MOP) and the Sub-Directorates General for Personnel for Support. Also, that year, the first woman in the Force, Dolores Gimeno Durán, an officer who has now reached the rank of lieutenant colonel, graduated in GS.

The GS, while maintaining most of its responsibilities, started to be accountable to the MOP, becoming the main auxiliary body of the MOP for the exercise of its functions. On the other hand, as a direct support body for the DAO's decision-making, during

16 RD 400/2012, of 17 February, establishing the organisation structure of the Ministry of the Interior, available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2396 (visited on 3 Februrary 2022).

those years there was also the "Studies and Analysis Unit" (UDEA), whose tasks in practice were carried out by the Plans and Studies Section of the GS.

In the summer of 2017, the Government decided to review the attributions of the different bodies accountable to the State Law Enforcement Forces, for rationality and efficiency reasons. Thus, in order to favour a more horizontal management of the Force and greater clarity in the functions of its operational bodies, it eliminated the figure of the DAO in both Forces.

This change lasted barely a year[17], as with the arrival of a new government in the summer of 2018, the previous structure was restored, justifying it in the interest of better coordination of the different operational units.

During the short period of time in which the DAO was suppressed, its tasks were divided between the Territorial Operations Command (MOT) — a new body that took over most of the tasks of the former DAO in addition to those of the Operations Command —and a new body at the level of sub-directorate general called the Information, Investigation and Cybercrime Command (MIIC)- which was in charge of directing, promoting and coordinating the Information and Judicial Police Department.

After that short period, the same organic level as before 2017 was restored. Therefore, the structure of the DGGC can be considered broadly similar since 2012.

In fact, this structure remained in place until 2020, when the GS started to report[18]again to the DAO (Figure 15).

That year, linked to the complex migratory situation that was experienced, together with the COVID-19 pandemic and the foreseeable upward trend for the medium and long-term future of the migratory phenomenon, both in the Mediterranean and in the Atlantic, led to the creation of a new post at the organic level of deputy director general in the DGGC, the Border and Maritime Police Command (MAFRONT).

Headed by a Lieutenant General, MAFRONT is responsible for the execution of the functions provided for in the Cabinet's Agreements for the Coordinating Authority to deal with irregular immigration and those entrusted by law to the Guardia Civil for the control of other irregular flows in accordance with the directives issued by the General Headquarters, and its functions also include the protection of the State's economic interests.

17 RD 770/2017, of 28 July, and 952/2018, of 27 July, establishing the basic organisational structures of the Ministry of the Interior, available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-9013 y https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-10755 (visited on 5 February 2022).

18 RD 734/2020, of 4 August, which develops the basic organic structure of the Ministry of the Interior.

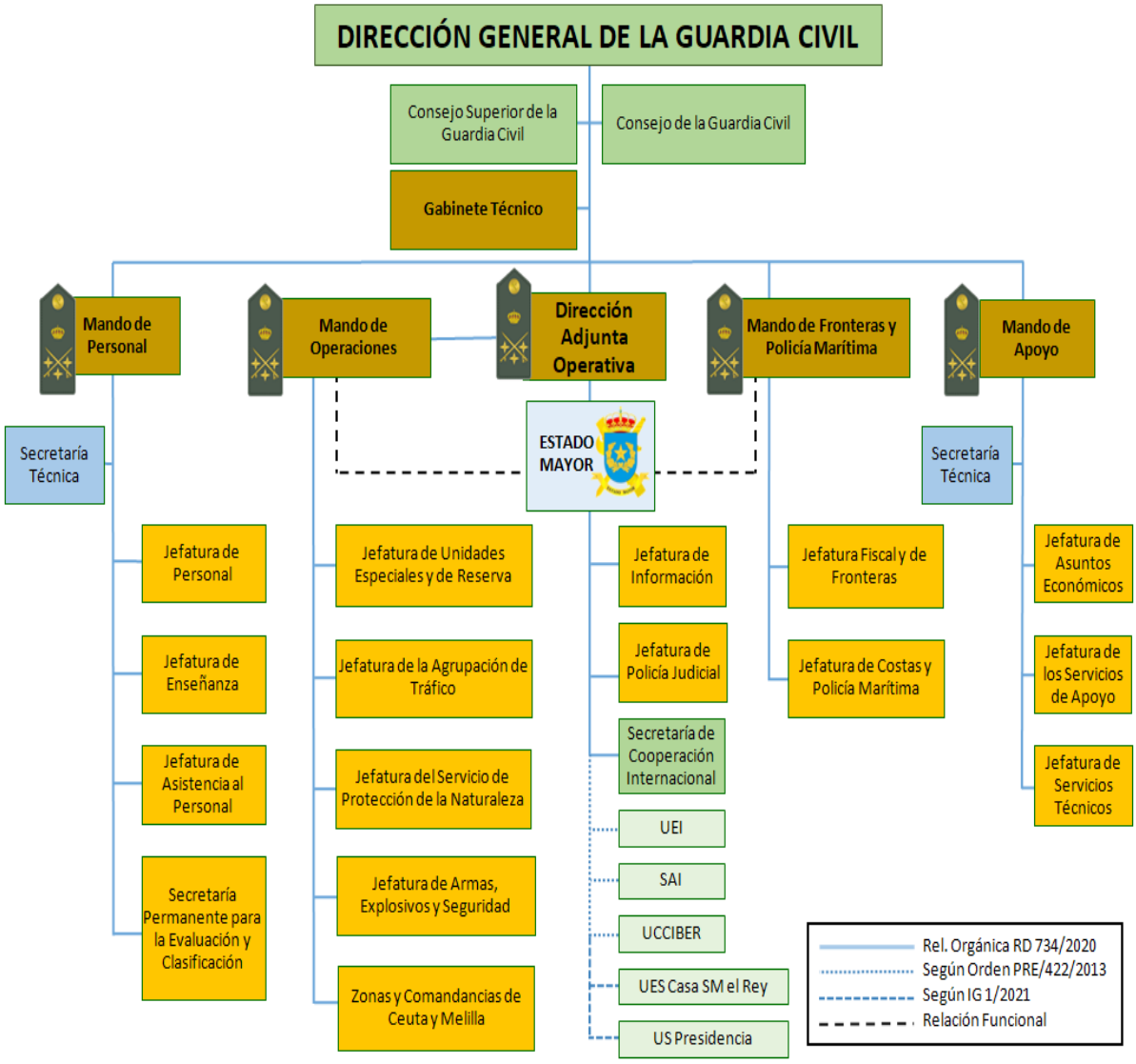


Figure no. 15. Current organisation of the DGGC according to RD 734/2020 establishing the structure of the Ministry of the Interior, Order PRE/422/2013 establishing the structure of the DGGC as amended by general instruction number 1/2021.

Since then, the General Staff has become the main auxiliary body for the DAO, the MOP and the new MAFRONT with regards to performing their functions. It is also "responsible for providing the necessary ground to support its decisions, translating them into orders and ensuring that they are implemented". (Art. 4 del RD 734/2020).

Much of the complexity of its mission is due to the extensive network of decentralised units it controls and coordinates, some 3,000 throughout the country and abroad, with a huge variety of functions and specialities.

8. STRUCTURE OF THE GS SINCE 1997

Although no information has been found that reliably backs the initial organisation of the GS after its reinstatement in 1997, different officers who belonged to it recall that its

structure was gradually adapted to the needs required at the time and to the complexity of the decision-making processes existing in the Directorate-General at the time.

Subsequently, in March 1999, the Director General issued a general order on the organisation and functioning of the GS.[19]. According to it, its structure consisted of a Secretariat and four Sections (General Affairs, Plans and Organisation, Operations and Logistics), with the head of the Unit assigned functional responsibility for the Operations Room (Figure 16).

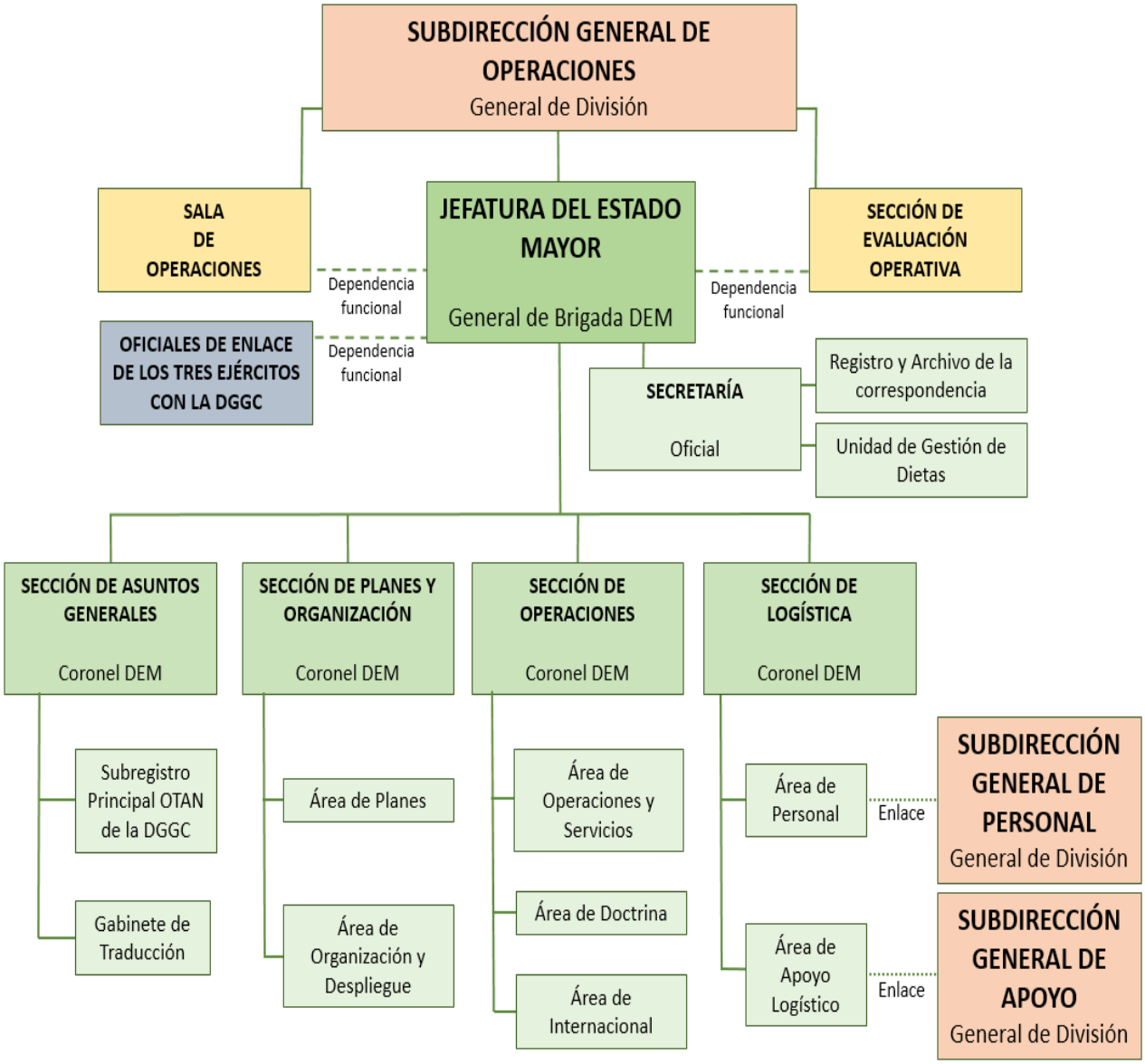


Figure no. 16. Organisation of the GS of the Guardia Civil according to general order no. 5 of 1999.

Barely seven years later, the order implementing the organisation and functioning of the GS was modified again by means of the general order No. 6 of 2006, a regulation that, although still in force, its de facto internal organisation has been modified and adapted to the needs of each moment (Figure No. 17).

19 GC 5 of 11 March 1999 on the organisation and functioning of the GS of the Sub-Directorate-General for Operations.

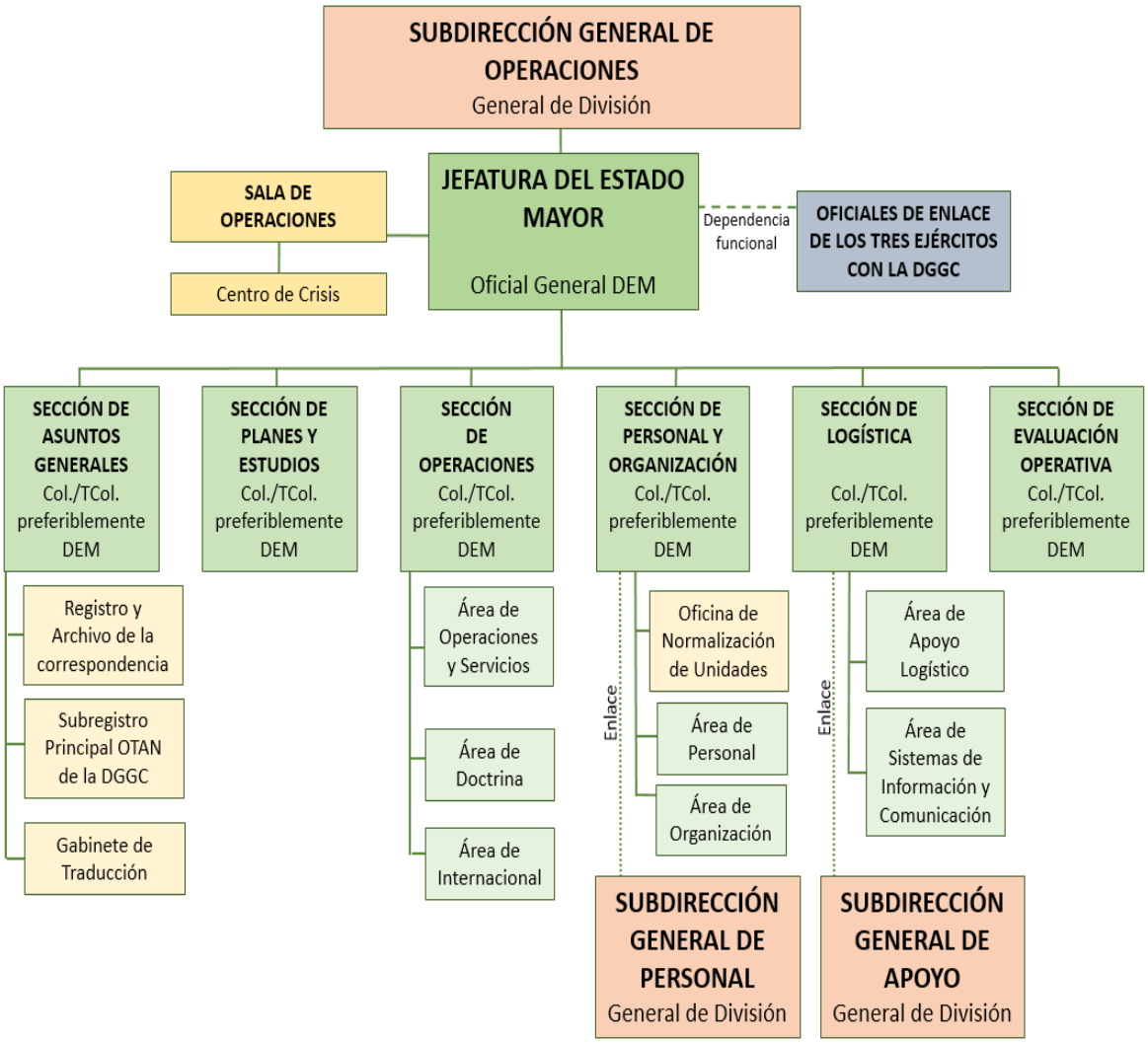


Figure no. 17. Organisation of the GS according to the general order no. 6 of 2006.

According to the preamble of the general order, the new organisational structure was the result of the need to adapt to the changes that had taken place in the structure of the Ministry of the Interior in order to effectively assume the planning actions derived from the executive decisions established in the Executive Committee for the Unified Command, CEMU[20], and on the other hand, the increase in internal relations between the different Areas and Sections of the GS, the need to implement new management systems for human and material resources, and the firm commitment to strengthen the information and communications systems.

The new structure, in which the Secretariat was eliminated and two more Sections were added, reorganised tasks and responsibilities, forming a new organisational chart with the following Sections: General Affairs, Plans and Studies, Operations, Personnel and Organisation, Logistics and Operational Assessment. They were divided into areas, each of which "constitutes an indivisible cell of study interrelated with the rest of the GS through the exchange of information". (art. 3.2 de OG no. 6 2006).

20 The CEMU was created by Order INT/1251/2004 of 7 May 2004 as a first step towards the unified command of the Guardia Civil and the National Police Force. The joint DG was established in September 2006 and continued until the end of 2011.

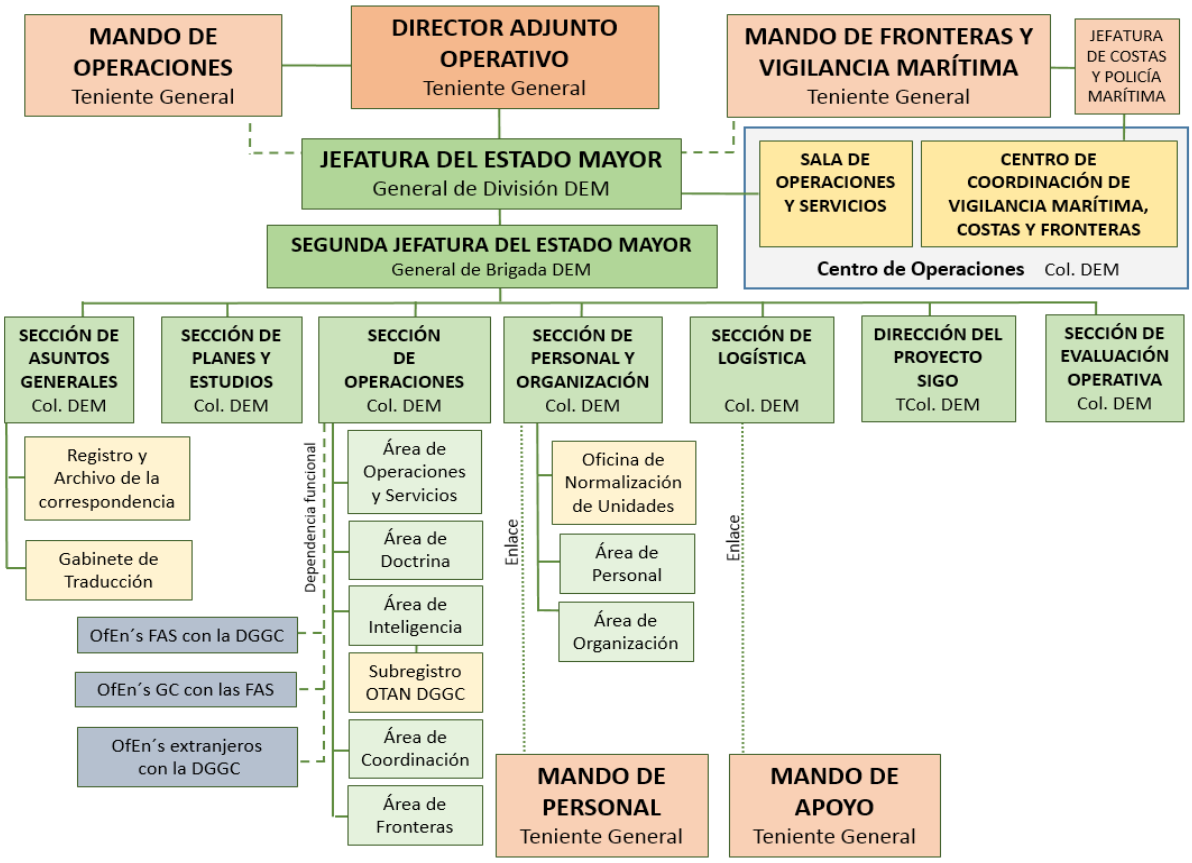


Figure no. 18. Current organisation of the GS. Includes the Operations and Service Room, a body physically located in the Operations Centre.21.

Today (Figure No. 18), with a structure and working procedures adapted to current needs, the GS has a staff of approximately 200 Guardia Civil officers, of which almost 45 are GS graduate officers distributed among the different Sections (General Affairs, Plans and Studies, Operations, Personnel and Organisation, Logistics and Operational Evaluation) and bodies (SIGO[22] Project Management and the Operations and Services Room).

9. CONCLUSION

Since its creation in 1940, the General Staff of the Guardia Civil has been a very influential governing body in the innumerable tasks that form the backbone of the Institution, both those directly linked to the service of the Units of the Force and those relating to its organisation, structure and administration. Furthermore, the General Staff is the origin and predecessor of many units existing today and the precedent of the current functioning, organisation and idiosyncrasy of the General Headquarters of the Guardia Civil.

21 Created on 4 September 2008 (), the Coordination Centre for Coastal and Border Maritime Surveillance (CECORVIGMAR) was located in DAO Operations Room, integrating information from the Integrated External Surveillance System (SIVE). On 16 October 2013, the Operations Centre was opened at the General Headquarters of the Guardia Civil. Since then this building includes the Operations Room and the CECORVIGMAR.

22 Operational Management Integral System.

The following conclusions include the most relevant aspects of the research, as well as some remarks by the author that do not derive directly from the above analysis, but help to understand the historiographical journey of the General Staff over the course of its 75 years of existence.

The General Staff was created at a particularly sensitive and complex moment for Spain and for the Force - the end of the 1936 war, a conflict in which the Guardia Civil was fractured, although as an institution it remained loyal to the legally established authorities. At that time, with the country in a very deteriorated social, economic and administrative situation, the new government might even have questioned the permanence of the institution itself as a result of the stance adopted by its members, taking one side or the other, during the first months of the conflict.

Once the initial doubts regarding its permanence were dispelled and after the absorption of the Carabinieri Force and its competencies, the Guardia Civil, like the rest of the existing institutions, had to reorganise itself during the hard post-war years with missions adapted to the post-war circumstances and the threat posed by a Europe in the midst of the Second World War.

Thus, the General Staff was born in the heart of the Guardia Civil, which at that time was accountable to the Ministry of the Army, as a mechanism for intervention by the Franco regime, as a result of the desire to control all the instruments of power, including public security. The GS was to become the main governing body of the institution, exercising a tough inspection of the operational units to ensure compliance with the orders issued by the different directors general.

All of this led to a certain initial feeling of rejection of the General Staff in the Force, generated by the imposition of excessive control and exhaustive surveillance by its commanders. Over time, however, it proved to be a tool that furthered the development of the Force and exercised its role as the “main auxiliary body of the command” with great effectiveness.

After overcoming a turbulent period of confrontation with guerrilla movements opposed to the Franco regime, from the mid-1950s onwards, the Guardia Civil, with the GS at the top, began to recover the social prestige it had enjoyed since its foundation, refocusing on its traditional missions of public safety and public order and strengthening its excellent meritorious character towards the members of the public.

Since the creation of the Guardia Civil Force by the Duke of Ahumada in 1844, the Institution has had different bodies to advise and assist the force commander. A feature of all of them, including the current GS, is their small size in proportion to the large dimensions that the Force has acquired over time. This peculiarity may be due to the great decentralisation that has historically existed in the Guardia Civil towards its territorial units, with the autonomy and responsibilities of the commanding officers of the regional and provincial headquarters, the peripheral structure of the Force, being fundamental.

The origins of the Guardia Civil’s GS are to be found in a provisional regulation issued in April 1940 and directly linked to the Law of Refoundation. This transitional nature was subsequently established in the Ministerial Order of 22 August 1940 and in General order no. 11 of 1 February 1941, legislative texts that laid the foundations upon which the GS was to be established. Since then, its evolution has been continuous. The

most important changes date from 1942 (creation of the 3rd Section), 1953 (creation of the 4th Section), 1975 (repeal of the Order of 8 April 1940) and 1988 (creation of the Sub-Directorates-General for Personnel and Support).

Due to the fact that, on the one hand, the General Staff was commanded by officers belonging to the Force or the General Staff Service, who were trained and prepared to organise and command military units in the field - they followed a series of specific regulations in which everything was organised in a rigorous manner - and on the other hand, that organically it reported directly to the Director General, the General Staff resulted in a very agile and decisive unit in terms of the exercise of command.

In 1986, the first four officers of the Force graduated in GS. Although it may seem that it took many years for Guardia Civil commanders to be able to graduate in GS and exercise functions as such in the General Staff of the General Headquarters in a similar way to those carried out by their colleagues in the Army, with hindsight, this was not so long if we take into consideration that the first officers who joined the Force by direct access has joined the General Military Academy of Saragossa in the mid-twentieth century.

Since then, more than two hundred officers of the Guardia Civil have taken the “General Staff Course” (taught until 1999 at the Army Staff College and from then on at the Armed Forces College). This provides graduates with a global and strategic vision that facilitates the task of advising the senior commanders of the Force in areas as diverse as the management and development of personnel aspects, material resources, operations and services of the Units, the tasks assigned to the Force, legal and regulatory aspects, as well as an endless number of cross-cutting subjects. At the same time, this training provides all graduates with a common working methodology that allows them to integrate into interdisciplinary work teams in a solvent and rigorous manner.

However, after the arrival of the General Staff, the organisation and leadership of the Force was not exclusive to the “military”. It is noteworthy in this respect that in 1940 the post of Deputy Director General of the Guardia Civil was restored, a post reserved for the most senior officer in the Force, whose duties included aspects related to the Force personnel policy. It should come as no surprise, therefore, that in the 1980s this figure was transformed into the Sub-Directorate General for Personnel (now MAPER).

At the same time, the Sub-Directorate General for Support (now MAPO) was created, which would be responsible for the management and planning of material and economic resources, taking over part of the tasks that had until then been entrusted to the General Staff, such as the Armament, Quartermaster and Quartering Services.

Over the years, the General Staff lost some of the prominence it had in its original conception, especially from 1986, when the sub-directorates General were created, and from 1988, with the creation of a new coordinating body reporting directly to the Director General, the Technical Office. This situation would lead, on the one hand, to the splitting of its initial tasks of immediate advice to the Director General among several bodies and, on the other hand, to focusing its functions mainly on the services of the operational units, both in the territorial deployment and in the central bodies.

On 1 February 1991, the General Staff of the Guardia Civil, after 50 years of uninterrupted work, was removed from the organisational structure of the DGGC. Its tasks

would be split between the Technical Secretariat of the new Sub-Directorate General for Operations and the Technical Office.

The institution may have been slow to appreciate the benefits of having an advisory body within its structure composed of professionals trained in advanced military studies, especially given the political and social conditions of the period in which it was established. However, as the years went by, its contribution to the functioning of the Institution became clear.

On the one hand, the GS helped the Force governing body to become a well-oiled machine in which everything worked with military precision without losing the idiosyncrasy of the Guardia Civil and, on the other hand, it served as an engine of change, modernity and drive, as reflected in the development of new specialities that would eventually become benchmarks of the Institution, such as the Traffic Group, the Mountain Service or the Helicopter Group.

Barely five years after its dissolution, in 1997 the General Staff was re-established in the structure of the Force, taking over the functions performed during that impasse by the Technical Secretariat for Operations. At that time, the Guardia Civil had nothing to do with the initial stage in 1940 when the first General Staff was created. It had excellent commanding officers, professionals trained in the different academies of both the Guardia Civil and the Armed Forces, including thirty-six officers of the Force who were General Staff graduates.

Beyond recovering the name of a historical unit of the Force, which is a faithful reflection of its military nature, the importance of this change lay in the re-establishment of a body that is distinguished from other similar bodies by its specific work processes, these include collaboration between the different Sections that make it up, being concurrent at the different levels of decision-making and iterative, in order to achieve the best results, both in the area of planning and leadership and in advising the command.

All of this has meant that, since then, the training acquired in the Staff Course has been put to good use in the performance of the Force' own tasks, generating a very characteristic organisational culture that has brought, and will undoubtedly continue to bring in the future, great benefits for the Institution.

In addition to its traditional tasks of developing and supervising operational planning, aligning it with higher level strategies; defining and prioritising the human and material resource needs of the operational units; and coordinating those operations of the Force that require it, the General Staff has been acquiring greater responsibilities in conducting and advising on matters arising from operational activity, optimising coordination with the units in all matters that affect the commands linked to operations (Deputy Directorate for Operations, Border and Maritime Police Command and Operations Command).

Regardless of the different organisational structures that the DGGC has had, the General Staff graduate officers, both those assigned to the General Staff itself and to the rest of the General Headquarters' support and advisory units (Personnel Command, Support Command, Technical Office and Bureau) and to bodies outside the General Headquarters (General Staff of the Defence Staff Operations Command, Cabinets of the Ministers of Defence, Interior and of the Secretary of State for Security, General Secretariat of HM the King's Household, etc.) form a homogeneous, compact

and transversal corpus for the entire Institution, which aspires to improve the Guardia Civil from positions that are generally not very visible but very necessary. All of them, from the perspective of their posts, analyse and study the different situations they face, trying to propose solutions to generally complex realities.

Rigour, loyalty combined with a critical spirit, a great capacity for teamwork and a constant concern for the consequences for the members of the Force of the advice and decisions taken are desirable traits of all those who form part of these Units.

With its origins intimately linked to the Armed Forces, especially to the officers of the Army who formed it in its first stage, today the GS of the DAO is a unit "made up exclusively of Guardia Civil officers" at the service of all the operational Units - both peripheral and those dependent on the central bodies -, thus contributing to the Guardia Civil continuing to be an organisation of reference.

In its more than 75 years of history, and always located at the main building of the General Headquarters, the General Staff of the Guardia Civil has been able to maintain both the idiosyncrasy and the original essence of those decision support bodies with which they were conceived, providing the Force with an unquestionable added value resulting from the characteristics of military organisational culture: unity of doctrine and great work potential to facilitate command action, decision-making and the coordination of operational activity.

BIBLIOGRAPHY

Circular de la Inspección núm. 35 (BOGC núm. 11, de 1 de noviembre de 1939). [Inspectorate's Circular no. 35]

Decreto 1088/1975, de 18 de abril, por el que se reorganiza la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1975): Available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-10322. [Royal Decree 1088/1975, of 18 April, reorganising the General Headquarters of the Guardia Civil]

Instrucción General núm. 1/2021 de 10 de febrero, sobre modificaciones en la estructura de la Dirección General de la Guardia Civil (BOGC núm. 3, de 1 de marzo de 1941). [General Instruction no. 1/2021 of 10 February, on the modifications of the General Headquarters of the Guardia Civil]. Available at: https://academiaceifas.es/wp-content/uploads/INSTRUCCION-GENERAL-1-2021-MODIFICACIONES-ESTRUCTURA-GUARDIA-CIVIL.pdf.

Ley de 15 marzo de 1940 reorganizando el benemérito Cuerpo de la Guardia Civil (BOE núm. 77, de 17 de marzo de 1940). [Act of 15 March 1940 reorganising the Guardia Civil Force]

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63, de 13 de marzo de 1986). [Act 2/1986 on the Law Enforcement Forces]. Available at: https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf.

Orden de 8 de abril de 1940 sobre reOrganisation of the Dirección General de la Guardia civil (BOE núm. 108, de 17 de abril de 1940). [Order of 8 April 1940 on the reorganisation of the General Headquarters of the Guardia Civil]. Available at: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/108/A02631-02632.pdf.

Orden de 18 de abril de 1940, destinando a la Dirección General del Instituto, a los Jefes de las distintas Armas y Cuerpos que se mencionan (BOGC núm. 5, de 1 de mayo de 1940). [Order of 18 April 1940 for the General Headquarters of the Guardia Civil].

Orden de 20 de mayo de 1988, de reOrganisation of the Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1988). [Order of 20 May 1988 on the reorganisation of the General Headquarters of the Guardia Civil]. Available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-12744.

Orden 431/38428/1992, de 9 de abril, por la que se dispone el destino al Gabinete Técnico de la DGGC del General de Brigada del Cuerpo General de las Armas (Infantería) del Ejército de Tierra D. Carlos Rubio Delgado (BOE núm. 90, de 14 de abril de 1992) [Order 431/38428/1992 establishing the assignment to the Technical Office of General Carlos Rubio Delgado]. Available at: https://www.boe.es/boe/dias/1992/04/14/pdfs/A12778-12778.pdf.

Orden de 6 de junio de 1997 por la que se determinan las funciones de los Órganos de la Dirección General de la Guardia Civil, en desarrollo del artículo 4 del Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1997). [Order of 6 June 1997 establishing the functions of the sections of the General Headquarters of the Guardia Civil]

Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras (BOE núm. 215, de 5 de septiembre de 2008). [Order PRE/2523/2008, of 4 September, on the creation of the Guardia Civil centres for maritime surveillance of coasts an borders]. Available at: https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-14596-consolidado.pdf.

Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (BOE no. 66, de 18 de marzo de 2013). [Orden PRE/422/2013, of 15 March, developing the structure of central services of the General Headquarters of the Guardia Civil]. Available at: https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-2906-consolidado.pdf.

Orden INT/482/2020, de 30 de mayo, por la que se nombra al General de División don Juan Luis Pérez Martín como Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, así como Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias (BOGC núm. 154, de 1 de junio de 2020). [Order Orden INT/482/2020, of 30 May on the appointment of Major General Juan Luis Pérez Martín]. Available at: https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/01/pdfs/BOE-A-2020-5510.pdf.

Orden General núm. 11, dada en Madrid a 1 de febrero de 1941 sobre la Organisation of the Dirección [General Order no. 11 on the organisation of the General Headquarters of the Guardia Civil]. (BOGC núm. 3, de 1 de marzo de 1941).

Orden General núm. 18 sobre la Organización de la Inspección de Especialidades (BOGC núm. 6, de 1 de junio de 1941). [General Order no. 18 on Specialities]

Orden General núm. 4, dada en Madrid el día 5 de febrero de 1953 (BOGC núm. 1, de 1 de enero de 1953). [General Order no. 4 of 5 February 1953]

Orden General núm. 19, dada en Madrid el día 1 de diciembre de 1953 (BOGC núm. 12, de 1 de diciembre de 1953). [General Order no. 19 of 1 December 1953]

Orden General núm. 5, dada en Madrid el día 11 de marzo de 1999 sobre la organización y funcionamiento del Estado Mayor de la Subdirección General de Operaciones de la Guardia Civil (BOGC núm. 8, de 20 de marzo de 1999). [General Order no. 5 of 11 March 1999]

Orden General núm. 6, dada en Madrid el día 27 de abril de 2006 sobre la Organización y funcionamiento del Estado Mayor de la Subdirección General de Operaciones (BOGC núm. 12, de 29 de abril de 2006). [General Order no. 6 of 27 April 2006 on the organisation and operation of the General Staff of the Sub-Directorate General for Operations]

Real Decreto 2638/1982, de 15 de octubre, sobre diploma de Estado Mayor y destinos de los Jefes y Oficiales diplomados de Estado Mayor del Ejército de Tierra (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011). [Royal Decree 2638/1982] Available at: https://www.boe.es/eli/es/rd/1982/10/15/2638.

Real Decreto 2337/1983, de 7 de septiembre, sobre diploma de Estado Mayor y destinos de los Jefes y Oficiales diplomados de Estado Mayor de la Guardia Civil (BOE núm. 216, de 9 de septiembre de 1983): Available at: https://www.boe.es/boe/dias/1983/09/09/pdfs/A24901-24912.pdf.

Real Decreto 58/1987, de 16 de enero, de creación de dos Subdirecciones Generales en la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 17, de 20 de enero de 1987). [Royal Decree 58/1987] Available at: https://www.boe.es/boe/dias/1987/01/20/pdfs/A01540-01540.pdf.

Real Decreto 107/1991, de 1 de febrero, por el que se reestructura la Dirección General de la Guardia Civil (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 1991). [Royal Decree 107/1991] Available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-3327.

Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 1996). [Royal Decree 1885/1996] Available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-18075.

Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 218, de 12 de septiembre de 2006). [Royal Decree 991/2006] Available at: https://www.boe.es/boe/dias/2006/09/12/pdfs/A32220-32233.pdf.

Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 171, de 16 de julio de 2008). [Royal Decree 1181/2008] Available at: https://www.boe.es/boe/dias/2008/07/16/pdfs/A31041-31054.pdf.

Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011). [Royal Decree 1887/2011 establishing the structure of ministerial departments] Available at: https://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20644.pdf.

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 42, de 17 de febrero de 2012)" (2012).

[Royal Decree 400/2012 establishing the structure of the Ministry of the Interior] Available at: https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-2396-consolidado.pdf.

Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2017). [Royal Decree 770/2017 establishing the structure of the Ministry of the Interior] Available at: https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/29/pdfs/BOE-A-2017-9013.pdf.

Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil (BOE núm. 67, de 17 de marzo de 2018). [Royal Decree 131/2018 establishing the Regulations on Training at the Guardia Civil] Available at: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3764.

Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 183, de 30 de julio de 2018). [Royal Decree 952/2018 establishing the structure of the Ministry of the Interior] Available at: https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-10755-consolidado.pdf.

Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020). [Royal Decree 734/2020 establishing the structure of the Ministry of the Interior] Available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9138.

Reglamento militar de la Guardia Civil (aprobado por el Excmo. señor Ministro del Ejército, con fecha 23 de julio del año 1942). [Military Regulations of the Guardia Civil]

Reglamento para el régimen y despacho de la Dirección General de la Guardia Civil (BOGC núm. 6, de 1 de junio de 1942). [Regulations for the General Headquarters of the Guardia Civil]

Aguado Sánchez, F. (1985): "Historia de la Guardia Civil (Tomo 6: El Santuario y la Posguerra)". Madrid: Cupsa Editorial/ Editorial Planeta.

Cereceda Colado, F.J. (1986): "Cuatro Jefes de la Guardia Civil, Diplomados de Estado Mayor", Revista Guardia Civil, 505, pp. 33-36.

Córdoba Quintana, P. (2019): La Guardia Civil (2ª Edición). Valencia: Tirant Humanidades.

Lasen Paz, M. (1994): "La Guardia Civil Nueva (1939-1959)", Cuadernos de la Guardia Civil. Madrid, 10, pp. 165-184. Available at: https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/56cb5b262109499a93b3c5c4038791ef_Cuadernos X.pdf (Visited: 2 June 2021).

López Corral, M. (1994): "La Guardia Civil del siglo XIX", en Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (ed.) La Guardia Civil española.

López Corral, M. (2009): "La Guardia Civil. Claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres (1844-1975)". Madrid: La Esfera de los Libros.

López Corral, M. (2010): "La Guardia Civil de Franco", Cuadernos de la Guardia Civil, 42, pp. 13-33. Available at: https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/7f606e9b15f577f7c663352892ca0b14_Miguel%20Lopez_%20La%20GC%20de%20Franco.pdf (Visited: 14 January 2022).

Martín Velasco, L. (2004): Nuevos retos del Estado Mayor de la Guardia Civil. Valencia: Monografía. Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante de Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil. Academia de Oficiales de la Guarda Civil.

Núñez Calvo, J. N. (2012): "Prólogo", en La Guardia Civil en la Guerra de España (1936-1939). Madrid: Ediciones Barbarroja.

Pulido Pérez, A.M. (2018): La Segunda República y la Guardia Civil. Madrid: La Esfera de los Libros, S.L.

Rivas Gómez, F. (1994): "La Guardia Civil del siglo XX", en Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (ed.) La Guardia Civil española. Madrid.

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

Víctor Manuel Arcas Ruiz es comandante de la Guardia Civil en la Comandancia de Algeciras. Anteriormente ha estado destinado en Cádiz como capitán jefe del Subsector de Tráfico, en El Ejido (Almería), como teniente comandante de Puesto Principal y en Marbella (Málaga) como alférez jefe de Destacamento de Tráfico. También ha ocupado otros puestos en la Agrupación de Tráfico y en Seguridad Ciudadana. Dentro de la experiencia internacional destaca su labor como consejero policial de Tráfico en Albania, en BiH como director de programas de desarrollo institucional y jefe de la Unidad de Control Interno "expedientes disciplinarios y asuntos internos para el personal internacional comisionado y contratado", misión policial europea EUPM, donde trabajó en la elaboración de un código ético y disciplinario, en los Territorios Ocupados de Palestina dentro de la misión policial europea EUPOLCOPPS, ejerció como consejero superior del jefe de la Policía Civil Palestina del Departamento de Tráfico, de la Policía Turística y de la Policía de Proximidad, director de programas de desarrollo y enlace de la misión de los Carabinieri. Ha realizado el curso de cambio de modalidad de la especialidad de Tráfico de Motoristas o Atestados a Dirección, el curso superior de especialistas en Protección de la Naturaleza, el curso de Observadores para Misiones de Paz y el Curso de Gestión de Recursos Humanos de la Guardia Civil. Tiene el Máster oficial Universitario en Prevención de Riesgos Laborales, por la Universidad Pablo Nebrija, y el Máster oficial de Seguridad Vial y Tráfico por la Universidad Carlos III de Madrid y la CUGC.

Gustavo Dorda Medina es teniente coronel de la Guardia Civil, ejerciendo actualmente el mando de la Comandancia de Ávila. Salió de Teniente de la Academia General Militar en el año 2000 y pasó destinado al Puesto Principal de Collado Villalba en Madrid. Tras realizar el Curso de Piloto de Helicópteros, pasó destinado al Órgano Central del Servicio Aéreo en Torrejón de Ardoz. Como comandante fue destinado al mando del Sector Aéreo Sur de Andalucía hasta el año 2013 en el que, tras finalizar el Curso de Estado Mayor de las FAS, fue destinado al Gabinete Técnico en la Dirección General. El pasado mayo de 2021 fue destinado para el mando de la Comandancia de Ávila, donde desempeña actualmente sus cometidos. Además del curso de Piloto de Helicópteros y de Estado Mayor, posee el de Alta Gestión de Recursos Humanos, el de Tráfico en la modalidad de Dirección y el Superior de Gestión Económica entre otros. Es Licenciado en Derecho, así como Máster en Unión Europea y en Seguridad, todo ello por la UNED, donde está cursando actualmente el Doctorado en Unión Europea.

Balbino Espinel es comandante de la Guardia Civil perteneciente a la LXII promoción de la Academia General Militar. Tras haber desarrollado la mayor parte de su carrera en la Jefatura de Información, en la actualidad está destinado en el Estado Mayor de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil. Diplomado en Estado Mayor, posee el Máster Universitario en Paz, Seguridad y Defensa, inserto en el Programa de Doctorado en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED.

Francisco Pulido Catalán es teniente coronel de la Guardia Civil y jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Huesca desde diciembre de 2019. Es licenciado

en Derecho por la Uned y diplomado en Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. En destinos anteriores, principalmente en la Jefatura de Información, ha desempeñado funciones de cooperación policial internacional y ha participado en diversos grupos de trabajo nacionales e internacionales relacionados con el intercambio de información en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado internacional. De 2001 a 2005 estuvo contratado por Europol. Ha participado en cursos, simposios y jornadas académicas y universitarias, así como también ha realizado diversas publicaciones en revistas especializadas en materia de cooperación policial europea y gestión de crisis.

Ángel Satué de Córdova Minguet es abogado no ejerciente, asesor jurídico en el sector público empresarial, analista de asuntos internacionales en los medios digitales www.paginasdigital.es y www.globalsquaremagazine.es, así como profesor de Derecho Internacional en el MBA de la Escuela de Negocios CEREM Business School. Asimismo, es colaborador en varios think tanks de reconocido prestigio. En particular, en el Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos y el Instituto Español de Estudios Estratégicos. Fundó y dirige la tertulia www.sociedadglobal.es para tratar los retos de la globalización y el papel de España en ella. Licenciado en Derecho y licenciado en ADE, por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Derecho del Comercio Internacional, por la UNED; Máster en Protección de Datos Personales, por la UNIR. Diplomado en Altos Estudios Internacionales, por la Sociedad de Estudios Internacionales y la Universidad Rey Juan Carlos I. Cuenta además con certificaciones en asuntos internacionales y sociedad civil global por la Universidad de Harvard – Kennedy School of Government-, la Universidad de Ginebra y la Universidad de Leiden.

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 Inteligencia 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 titulos oficiales universitarios del EEES: Actualmente UC3M y UNED (pendiente de desarrollo).
- Impartir titulaciones universitarias oficiales (grado, máster, doctor) y desarrollar líneas de investigación de interés para la Guardia Civil.
- Acuerdos de cooperación con otras instituciones a nivel nacional e internacional.

Oferta Académica

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

- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Máster en Seguridad Vial y Tráfico.
- 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.