

# Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

Núm. 70-2023



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR



GUARDIA CIVIL  
DIRECCIÓN GENERAL

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

### DIRECTOR

Antonio Usieto Lafontana, 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](mailto: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://www.guardiacivil.es/es/institucional/Cuadernos_de_la_Guardia_Civil/index.html)

<http://cuadernosdelaguardiacivil.es/>

Lista de los números en KOBLI

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

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

### CONSEJO DE REDACCIÓN

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

Juan Manuel Llenderozas Valladolid, Jefatura de Fiscal y Fronteras

Santiago García Martín, Secretaría Técnica del Mando de Personal de la Guardia Civil

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

Emilio Verón Bustillo, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

Blas Guillamón Campos, 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

Antonio Usieto Lafontana, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

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

Eulalia Castellanos Spidla, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil

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

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

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

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

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

Cuadernos de la Guardia Civil está abierta a cualquier autor, a cuyos efectos se establecen dos periodos para la recepción de artículos: el 1 de junio y el 1 de diciembre. El primer número de cada año se publica durante el mes de febrero, y el segundo durante el mes de octubre. Se pueden publicar adicionalmente números especiales o suplementos. Los artículos propuestos serán enviados respetando las normas de publicación que figuran al final del número. Las propuestas se pueden enviar en formato electrónico a: [CAP-cuadernos@guardiacivil.org](mailto:CAP-cuadernos@guardiacivil.org)

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

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

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

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

<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](mailto:CAP-cuadernos@guardiacivil.org).



## ÍNDICE

<i>LA NEGATIVA A SOMETERSE A LAS PRUEBAS DE DETECCIÓN ALCOHÓLICA O DE CONSUMO DE DROGAS</i> .....	7
Alberto Carril García-Bustelo	
<i>UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN Y AL ORDEN PÚBLICO</i> .....	27
Vicente Manuel García Salguero	
<i>EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA DE LOS BALKANES</i> .....	47
José Luis Gil Valero	
<i>ANÁLISIS FORENSE DE LA CONTEMPORANEIDAD EN HUELLAS DE CALZADO</i> .....	83
Óscar López Serrano	
<i>CINCO AÑOS DEL NUEVO MARCO EUROPEO EN PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA GUARDIA CIVIL</i> .....	107
Ramón Rizo Gómez	
<i>CONTRIBUCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL AL ÉXITO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA</i> .....	127
Francisco Rodríguez Rosales	
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i> .....	149
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i> .....	151
<i>CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL</i> .....	153



# LA NEGATIVA A SOMETERSE A LAS PRUEBAS DE DETECCIÓN ALCOHÓLICA O DE CONSUMO DE DROGAS

ALBERTO CARRIL GARCÍA-BUSTELO

TENIENTE. AGRUPACIÓN DE TRÁFICO DE LA GUARDIA CIVIL. DOCTORANDO EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. UNED

Fecha de recepción: 04/05/2023. Fecha de aceptación: 08/08/2023

## RESUMEN

Las pruebas establecidas para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo en el marco de la conducción de vehículos, por parte de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, pueden dar lugar a sanciones, tanto en el ámbito penal como en el administrativo.

La negativa a someterse a esas pruebas constituye una conducta objeto de discusión y, aunque se ha sometido a reforma, todavía la rodean cuestiones controvertidas y problemas prácticos derivados de la aplicación e interpretación de las normas que la regulan.

*Palabras clave:* Tráfico, prueba de alcoholemia, negativa, desobediencia, agente de la autoridad.

## ABSTRACT

The tests established for the detection of alcohol or the presence of drugs in the body in the framework of driving vehicles, by the agents in charge of traffic surveillance, can give rise to sanctions, both in the criminal sphere and in the administrative

The refusal to submit to these tests constitutes a criminal type that is the subject of doctrinal discussion, which, although it has undergone reform, there are still controversial issues and practical problems derived from the application and interpretation of the norm.

*Keywords:* Traffic, breathalyzer test, refusal, disobedience, law enforcement officer.

## 1. INTRODUCCIÓN

La regulación de la actividad de la conducción y su relación con el consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, pivota actualmente sobre tres normas. Por una parte, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante CP), en el ámbito penal, y por otra parte el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante LSV) y el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se

aprueba el Reglamento General de Circulación (en adelante RGCir) para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la LSV.

La negativa a someterse a las pruebas correspondientes, desde el Real Decreto 1467/1981, de 8 de mayo, que modificó el Código de Circulación y la Orden Ministerial de 29 de junio de 1981, se configuró como una infracción administrativa.

En el año 1995, el CP tipificó la negativa a someterse a las pruebas de detección alcohólica como un delito contra la seguridad colectiva. Hasta ese momento se encontraba regulada únicamente en el ámbito administrativo, en el que todos los conductores de vehículos quedaban obligados a someterse a las pruebas que se estableciesen para la detección de las posibles intoxicaciones por alcohol (Real Decreto 13/1992, de 17 de enero. Artículo 21).

En el ámbito administrativo, esa negativa por parte de los conductores de vehículos y demás usuarios de la vía *cuando se hallen implicados en un accidente de tráfico o hayan cometido una infracción a la LSV se considera una infracción muy grave en la citada norma, pero sorprendentemente no ocurre lo mismo cuando la negativa se produce en el caso de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por la autoridad, considerándose una infracción leve en este caso.*

En el caso de las pruebas para la detección de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas, el RGCir no impone la obligación de someterse a las mismas, como sí lo hace con las bebidas alcohólicas y cuando sí lo hace la LSV, aplicándose por tanto esta última en virtud del principio de prelación normativa.

Por otra parte, existen peculiaridades en cuanto a cierto tipo de personas. Los ciclistas y usuarios de VMP tienen la obligación de someterse a las pruebas correspondientes, pero incurrirían en una infracción administrativa en caso de negativa. Los pasajeros de un vehículo y los peatones están obligados a someterse a las referidas pruebas cuando se encuentren implicados en un siniestro vial o cometan una infracción a la LSV. Los jinetes que van encima de un caballo y los conductores de animales están obligados a someterse a las pruebas únicamente si cometieran alguna infracción a la LSV o se viesen implicados en un siniestro vial.

En el ámbito penal, al autor del delito de negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia se le castigaba inicialmente por un delito de desobediencia grave, precisando además que esa negativa fuese acompañada de una influencia acreditada en la conducción del individuo. Posteriormente se reformó el delito de negativa a someterse a las pruebas de detección alcohólica, desvinculándolo del delito de desobediencia grave y la negativa pasó a tener efectos penales vinculados a la tasa de alcoholemia, sin necesidad de comprobar la influencia en la conducción.

El sujeto activo es el conductor de facto de un vehículo a motor o ciclomotor que, independientemente de que carezca de la preceptiva autorización administrativa, guíe el citado vehículo de manera integrada en el tráfico de una vía o terreno públicos aptos para la circulación, tanto urbana como interurbana, o que, sin ser públicos, sean de uso común, y que, tras ser requerido con los requisitos necesarios por un agente de la autoridad, habilitado en los casos legalmente establecidos, para someterse a las pruebas para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo se niega a ello.

Considerado como un delito de mera actividad y también, por algún autor, de omisión pura y peligro abstracto, se comete, ya sea de forma clara y directa o también indirecta y tácita, mediante una voluntad fingida de cumplir con la obligación de realizar las pruebas mediante actos concluyentes, como puede ser un soplido débil, una interrupción de este, la simulación de algún tipo de enfermedad o indisposición, o cualquier otra conducta pasiva que provoque imposibilidad de realizar correctamente las pruebas correspondientes.

Se analizarán los elementos determinantes del tipo penal, bien jurídico protegido, concurso de delitos, causas modificativas de la responsabilidad penal, errores de tipo y prohibición.

Se expondrá el cuestionable tratamiento de la negativa a someterse a las pruebas correspondientes por parte de los conductores de VMP, ciclos o vehículos de tracción animal, que no pueden conducir superando las tasas de alcohol establecidas y están obligados a someterse a las pruebas correspondientes, pero cuya negativa queda excluida del ámbito penal al no tratarse de un vehículo a motor o ciclomotor, incurriendo, por lo tanto, en una infracción administrativa. Llama la atención que estos conductores pueden circular con una tasa por encima de la que implica la comisión del tipo penal por parte de los conductores de vehículos a motor o ciclomotores, compartiendo la misma vía con ellos, y abonar únicamente el importe de una sanción administrativa en el caso de negarse a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Se extraerán conclusiones parciales de cada apartado que aportarán la información suficiente sobre las particularidades del asunto y configurarán una visión global sobre el mismo.

## **2. ÁMBITO ADMINISTRATIVO**

La negativa a someterse a las pruebas de detección alcohólica, desde el Real Decreto 1467/1981, de 8 de mayo, que modificó el Código de Circulación y la Orden Ministerial de 29 de junio de 1981, se configuró como una infracción administrativa.

El Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, clasificó la infracción administrativa como muy grave, manteniéndose regulada únicamente en el ámbito administrativo hasta la aprobación del CP en el año 2005, cuando pasó a tipificarse la negativa a someterse a las pruebas de detección alcohólica como un delito contra la seguridad colectiva. De esta forma se produjo una duplicidad de sanciones en los ámbitos administrativo y penal, siendo este último el que ha ido endureciendo en mayor medida el castigo de esta conducta. En el ámbito administrativo suponía una multa de hasta 100.000 pesetas y suspensión del permiso durante 3 meses.

En la actualidad, “*Conducir con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, o con presencia en el organismo de drogas*” continúa considerándose, en el ámbito administrativo, una infracción muy grave contemplada en el artículo 77 de la LSV, sancionada con una multa de 1.000 euros, además de la suspensión del permiso de conducción entre 1 y 3 meses, la pérdida de 6 puntos

del permiso de conducir, pudiendo dar lugar a la pérdida de más de 8 puntos por acumulación de infracciones, así como a la inmovilización y depósito del vehículo de los artículos 104 y 105 de la LSV.

*“La autoridad competente determinará los programas para llevar a efecto los controles preventivos para la comprobación de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas en el organismo de cualquier conductor”.* (RGCir. Artículo 28).

*“El conductor de un vehículo está obligado a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo, que se practicarán por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. Igualmente quedan obligados los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en un accidente de tráfico o hayan cometido una infracción conforme a lo tipificado en esta ley”* (LSV. Artículo 14. Apartado 2).

El artículo 21 del RGCir amplía la obligatoriedad de someterse a las pruebas para la detección de alcohol por parte de los conductores de vehículos y de bicicletas que conduzcan con síntomas evidentes de hacerlo bajo la influencia de bebidas alcohólicas o que sean requeridos al efecto dentro de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por la autoridad.

En cuanto a la obligatoriedad de someterse a las pruebas para la detección de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas, el artículo 21 del RGCir no impone la obligación de someterse a las mismas, siendo el artículo 14 de la LSV el que prohíbe, a los conductores de cualquier tipo de vehículo, conducir con presencia de alcohol o drogas en su organismo, indicando que está obligado a someterse a las pruebas para su detección, cualquier usuario de la vía implicado en un siniestro vial o haya cometido una infracción a la propia LSV, además de los conductores de vehículos que sean requeridos por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

Teniendo en cuenta el principio de prelación normativa, se aplicaría la LSV, que resulta más exigente que el RGCir, aunque este último, en su artículo 27, sí indica que los conductores de vehículos y bicicletas no podrán circular con presencia en su organismo de psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas, incluyendo medicamentos u otras sustancias bajo cuyo efecto se altere el estado físico o mental apropiado para circular sin peligro.

Todos los conductores de vehículos están obligados siempre a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas en su organismo, por lo tanto, están incluidos los conductores de los VMP y de los ciclos que no pueden conducir superando las tasas de alcohol establecidas (RGCir. Artículos 20 y 21).

Un oficio del fiscal de Sala de Seguridad Vial de 10 de abril de 2019 sobre controles de tráfico, apps de uso compartido, utilización de datos de tráfico de móviles, VMP y pautas para la instrucción de atestados, dirigida a todos los jefes de Policía Local de toda España, equipara a los usuarios de VMP con los ciclistas, en lo que se refiere a la realización de las pruebas de alcohol y drogas.

La bicicleta no constituye un vehículo a motor ni un ciclomotor, por lo tanto el conductor de una bicicleta que requerido por los agentes de la autoridad, en el ejercicio de

sus funciones, para realizar las pruebas correspondientes de alcoholemia y se negase incurriría en una infracción administrativa.

El artículo 21 del RGCir, se refiere a “*Todos los conductores de vehículos y bicicletas...*”, siendo una redundancia, ya que las bicicletas también son vehículos y, por lo tanto, los conductores de bicicletas son conductores de vehículos. También se refiere en su apartado a) “*A cualquier usuario de la vía o conductor de vehículo...*”, siendo otra redundancia, ya cualquier conductor en la vía es un usuario de la vía.

Entre los usuarios de la vía se encuentran los pasajeros de un vehículo y también los peatones, quedando obligados a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas cuando se encuentren implicados en un siniestro vial o cometan una infracción a la LSV (LSV. Artículo 14.2). Sin embargo, no serán sometidos a tales pruebas por mostrar únicamente síntomas de influencia, al no incluirlos el apartado b) del artículo 21 del RGCir. Si se negasen a someterse a las pruebas correspondientes cuando estén obligados a ello, se sancionaría dicha conducta, pero no por el contenido de alcohol o drogas en su organismo, ya que no existe tasa de alcohol fijada para ellos.

Entre los usuarios de la vía también se encuentran los jinetes que van encima de un caballo y los conductores de animales, ya que, de acuerdo con el punto 1 del anexo I de la LSV, se considera conductor a la persona que “*maneja el mecanismo de dirección o va al mando de un vehículo, o a cuyo cargo está un animal o animales. En vehículos que circulen en función de aprendizaje de la conducción, tiene la consideración de conductor la persona que está a cargo de los mandos adicionales*”. Por lo tanto, de conformidad con los apartados a) y c) del artículo 21 del RGCir, al igual que los peatones, los jinetes y los conductores de animales están incluidos entre las personas obligadas a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas si cometieran alguna infracción a la LSV o se viesan implicados en un siniestro vial, siendo sancionados administrativamente, conforme al artículo 80.2 de la LSV, si se negasen a someterse a las referidas pruebas. Sin embargo, no pueden ser requeridos para someterse a dichas pruebas dentro de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por dicha autoridad, ni por mostrar síntomas evidentes de encontrarse bajo la influencia de estas sustancias, ya que los apartados b) y d) del artículo 21 del RGCir imponen esa obligación para los conductores cuando estos conducen únicamente vehículos.

Los artículos 21 y 28, así como el artículo 14 de la LSV, imponen la obligación, a todos los conductores de vehículos, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo, pero ninguno contempla que sea infracción grave o muy grave el hecho de no someterse a los controles.

El artículo 77 de la LSV, en su apartado d), dice que constituye infracción muy grave, cuando no sea constitutiva de delito, “*incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos, y de los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de tráfico o hayan cometido una infracción, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo*”, sin embargo no incluye en esta tipificación a los conductores de vehículos que niegan a someterse a las pruebas de detección de drogas o alcohol en programas de controles preventivos.

Además, las sanciones administrativas son las mismas, tanto en el caso de circular superando las tasas establecidas, como el caso de negarse a realizar las pruebas correspondientes.

Según el apartado 2 del artículo 28 del Reglamento General de Circulación, conforme al artículo 77 de la LSV, las infracciones relativas a la conducción con presencia de drogas en el organismo tendrán la consideración de infracciones muy graves. La misma consideración tendrán las infracciones relativas a la obligación de someterse a las pruebas para su detección cometidas por todos los conductores de vehículos y por el resto de los usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún siniestro vial o hayan cometido una infracción a la LSV. Por lo tanto, estarían incluidos también los ciclos y los vehículos de tracción animal. El problema es que el apartado d) del artículo 77 de la LSV no tipifica la negativa a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o drogas en los programas preventivos como infracción muy grave, y como no se puede aplicar el Código Penal en caso de ausencia de sintomatología, por no tratarse de vehículos a motor o ciclomotores, la única posibilidad por vía administrativa pasa por aplicar el artículo 75 de la LSV, que indica que se considera leve y, por lo tanto, no implica la pérdida de puntos una infracción que no esté incluida entre las graves o muy graves.

Además, en relación con el artículo 21 del RGCir, el apartado d) del artículo 77 de la LSV no tipifica la negativa a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o drogas, en el caso de que el conductor no haya cometido una infracción o no se haya visto implicado en un siniestro vial, como infracción muy grave.

Por su parte, el Codificado de infracciones de tráfico tipifica la negativa a la obligación de todos los conductores de vehículos, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas, como infracción muy grave.

### 3. ÁMBITO PENAL

El delito de negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia se creó con el CP, recogiénolo en el artículo 380, dentro del “*Capítulo IV De los delitos contra la seguridad del tráfico*” del “*Título XVII De los delitos contra la seguridad colectiva*” del CP, que establecía que “*el conductor que, requerido por el agente de la autoridad, se negare a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de los hechos descritos en el artículo anterior, será castigado como autor de un delito de desobediencia grave, previsto en el artículo 556 de este Código*” (CP. Artículo 380).

Por otra parte, establecía que: “*el que condujere un vehículo a motor o un ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas, será castigado con la pena de arresto de ocho a doce fines de semana o multa de tres a ocho meses y, en cualquier caso, privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, respectivamente, por tiempo superior a uno y hasta cuatro años*” (CP. Artículo 379).

Conforme a lo anterior, la negativa a someterse a las pruebas tendría que ir acompañada de una influencia acreditada de esas sustancias en la conducción del individuo (De Vicente, R. 2012).

El referido artículo 556 se encontraba en el “*Capítulo II De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia*”, del “*Título XXII Delitos contra el orden público*”, y establecía una pena de prisión de seis meses a un año.

Esta regulación fue objeto de controversia doctrinal (Varona, D. 2000) y de numerosas cuestiones de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional rechazó (STC 161/1997, de 2 de octubre y STC 234/1997, de 18 de diciembre).

Posteriormente se modificó el Código Penal mediante la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, pasando a denominarse el referido capítulo “*De los delitos contra la seguridad vial*”, dando lugar a un artículo 383 que omitía cualquier referencia al artículo 556 y disponía penas propias, al establecer que “*el conductor que, requerido por un agente de la autoridad, se negare a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas a que se refieren los artículos anteriores, será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año y privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta cuatro años*”.

Con esta reforma, el delito de negativa a someterse a las pruebas de detección alcohólica se emancipó del delito de desobediencia grave para convertirse en una modalidad especial en el ámbito de la seguridad vial (Tribunal Supremo, Sentencia 1292/2018), y las pruebas de detección dejaron de centrarse en la comprobación de la conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas, para comprobar las tasas de alcoholemia. Por lo tanto, la negativa pasó a tener efectos penales sin necesidad de acreditar la influencia en la conducción, ya que solo pretende comprobar la tasa de alcoholemia (Mir, S., Corcoy, M., Cardenal, S., 2008).

### 3.1. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

La vida en sociedad, y los riesgos a los que está sometida, hace que el Estado tenga que tutelar tanto bienes jurídicos personales como colectivos, como es el caso de los delitos contra la seguridad vial, delitos de peligro en los que el legislador protege la seguridad colectiva, enmarcando estos dentro del “*Título XVII De los delitos contra la seguridad colectiva*” del Código Penal.

La negativa a someterse a las correspondientes pruebas se configura como un delito de mera actividad, considerado también por algún autor como un delito de omisión pura (Fernández Bermejo, D. 2016); y peligro abstracto (Gutiérrez Rodríguez, M. 2013), ausente de cualquier tipo de resultado, consumándose incluso, aunque la negativa se disfrace de una voluntad fingida, de cumplir con la obligación de realizar las pruebas mediante actos concluyentes (De Vicente Martínez, R. 2018).

En lo que al bien jurídico protegido se refiere, en el delito de negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia conviven el principio de autoridad y la seguridad vial.

Por una parte, tutela el principio de autoridad, vigilando la obediencia debida de los conductores a las órdenes legítimas de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones para descubrimiento del delito (Tribunal Supremo, Sentencia 1073/2017 y Sentencia 1134/2022).

Por otra parte, también trata de impedir que el sujeto que se halla bajo la influencia de las drogas o el alcohol continúe conduciendo, protegiendo así, de un peligro abstracto, la vida y la salud en el tráfico rodado.

La doctrina mayoritaria considera que este tipo penal siempre ha protegido la seguridad vial (Cámara Arroyo, S. y Teijón Alcalá, M. 2023), sin embargo, el Tribunal Supremo no ha mantenido fijo su criterio, ya que venía considerando al delito de negativa como un delito de peligro, con la seguridad vial como bien jurídico protegido (Tribunal Supremo, Sentencia 3/1999), hasta que dejó de lado esa consideración para colocar como bien jurídico protegido al principio de autoridad (Tribunal Supremo, Sentencia 210/2017), justificando esta decisión en el hecho de que atribuir protección a la seguridad vial sería considerar este tipo penal como un delito de autoencubrimiento, reconociendo finalmente que separarse del principio de autoridad dejaría sin su esencia al artículo 383 CP (Tribunal Supremo, Sentencia 1292/2018).

Por supuesto, no siempre que se comete el delito de negativa, el sujeto activo se encuentra bajo influencia, ya que en ocasiones el consumo correspondería a las tasas de la infracción administrativa en el caso de las pruebas de alcoholemia, o ni siquiera se habría producido, por lo que efectivamente es el principio de autoridad el que se tutela de forma directa (Tribunal Constitucional, Sentencia 234/1997), quedando la protección de la seguridad vial en un plano secundario y residual. Pero no es menos cierto que la amenaza del castigo penal puede disuadir al sujeto activo de esa negativa, consiguiendo que se someta a las correspondientes pruebas.

## 3.2. ELEMENTOS DETERMINANTES DEL TIPO PENAL

### 3.2.1. Tipo objetivo

El sujeto activo en este especial delito es la persona que, sin importar que lo haga con carácter habitual, ocasional o de forma profesional, sea el conductor de facto de un vehículo a motor o ciclomotor (Audiencia Provincial de Madrid, Sentencia 74/1999 y Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, Sentencia 314/2001), y tras conducir ese vehículo, sea requerido de forma inmediata para someterse a las pruebas para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo por un agente de la autoridad, negándose a ello.

Tampoco afecta a este tipo que el conductor carezca de la habilitación administrativa correspondiente, ya que en ese caso cometería el delito tipificado en el artículo 384 del CP.

La conducción de un vehículo a motor o ciclomotor se perfecciona cuando se manejan los mandos de dirección del vehículo, guiándolo de manera integrada en el tráfico de una vía o terreno públicos aptos para la circulación, tanto urbana como interurbana, o que, sin ser público, sea de uso común (LSV. Artículo 2), siendo imprescindible que el vehículo se encuentre circulando inmediatamente antes del requerimiento a su conductor para someterse a las pruebas correspondientes (De Vicente, R. 2012).

Debe tratarse de un vehículo a motor o un ciclomotor, el que maneje la persona que se niegue a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o drogas. Por lo tanto, los conductores de VMP, ciclos o vehículos de tracción animal nunca pueden cometer este delito.

La competencia para la realización de las pruebas reglamentariamente establecidas para determinar el grado de intoxicación alcohólica, o por drogas, de los conductores de circulen por las vías públicas, corresponde al Ministerio del Interior dentro de las que tiene atribuidas sobre la ordenación, gestión, control y vigilancia del tráfico. Esta competencia será asumida por los municipios en las vías urbanas, en los términos que reglamentariamente se determine (LSV. Anexo I. Punto 1).

El conductor de cualquier vehículo no puede conducir con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se determine, pero el conductor menor de edad en ningún caso podrá circular tras haber ingerido bebidas alcohólicas. Tampoco puede hacerlo el conductor de cualquier vehículo con presencia de drogas en el organismo, salvo por prescripción facultativa y con una finalidad terapéutica (LSV. Artículo 14.1).

Aunque tanto los conductores de vehículos como cualquier otro usuario de la vía implicado en un siniestro vial, o que haya cometido una infracción a la LSV, tienen la obligación de someterse a las pruebas para la detección de alcohol o drogas en el organismo, el artículo 383 del Código Penal solo aplica en los casos en que el sujeto activo sea el conductor de un vehículo a motor o ciclomotor (LSV. Anexo I. Punto 6 y 12).

El requerimiento para someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas será realizado por *“un agente de la autoridad”* (CP. Artículo 383). En principio, cualquier miembro de cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se considera agente de la autoridad (Fernández Bermejo, D. 2016). Sin embargo, para una parte de la doctrina solo estarían legitimados para realizar el requerimiento, los cuerpos de policía local cuando actúen en vías urbanas y la Guardia Civil cuando lo haga en vías interurbanas; y otra parte afirma que solo los agentes con la formación específica en materia de tráfico, dentro de estos cuerpos, serían los legitimados para efectuar el citado requerimiento (De Vicente Martínez, R., 2018), justificando esta postura con el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim), al indicar esta norma, en relación a las pruebas de detección de drogas, que deben ser realizadas por *“agentes de la policía judicial de tráfico con formación específica y sujeción, asimismo, a lo previsto en las normas de seguridad vial”* (Artículo 796.1.7.ª LECrim).

El fiscal de Sala coordinador de Seguridad Vial afirma que agentes de autoridad son todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, Guardia Civil y Policía Nacional, ya que la Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico en la materia atribuyen funciones de Policía Judicial a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus respectivas competencias, aunque también señala que la complejidad técnica de la prueba exige formación especializada (Oficio del fiscal de Sala coordinador de Seguridad Vial).

Tras el citado requerimiento, el sujeto activo debe quedar enterado de todas las características, motivos de su realización, procedimiento en función de los resultados, derechos que le asisten y consecuencias de la negativa a realizar las pruebas correspondientes (Gutiérrez, M., García, V., Martín, M.; Sanz-Diez, M. 2009).

En el caso de la alcoholemia, si la primera prueba practicada diera un grado de impregnación alcohólica superior a la tasa legalmente establecida, o la persona examinada presenta síntomas evidentes de encontrarse bajo la influencia de bebidas

alcohólicas, el agente someterá al interesado a una segunda prueba, informándole previamente, a efecto de contraste y para una mayor garantía (RGCir. Artículo 23.1 y 2).

La ejecución de la referida prueba requiere la realización de cinco insuflaciones, una de carácter indiciario realizada con el alcoholímetro de aproximación; otras dos consecutivas, que configuran la primera prueba, en el etilómetro evidencial; y otras dos, a los efectos de contraste, también consecutivas, en el etilómetro evidencial cuando la primera prueba arroja resultado positivo, tras un tiempo mínimo de diez minutos. Finalmente, de forma poco frecuente y con carácter excepcional, se someterá al interesado, bien a petición propia o por decisión judicial, y también a efectos de contraste, a una tercera prueba de carácter clínico mediante análisis de sangre, orina u otros análogos.

En el caso de las drogas, se realiza una primera prueba salival de carácter indiciario mediante un dispositivo autorizado, que tendría los mismos efectos legales que los obtenidos con un etilómetro en el caso del alcohol (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Artículo 796.1.7ª), y una segunda prueba que es la que se envía al laboratorio para su análisis de carácter evidencia, con los mismos efectos legales que los obtenidos con los etilómetros de precisión para el caso del alcohol. Todo lo anterior a través de un procedimiento reglado en el que se asegura la custodia de la prueba hasta su envío a un laboratorio homologado especializado. Sin perjuicio el procedimiento descrito de la prueba de contraste, que se efectuará con los mismos efectos y en los mismos supuestos que los previstos en el caso del alcohol.

La realización de las pruebas no conlleva una privación de libertad de la persona, por lo que no resulta necesario ni preceptivo que sea asistido por un abogado (Audiencia Provincial de Tarragona. Sentencia 1397/2000), pero debe quedar constancia de que el sujeto activo ha quedado enterado de todas las formalidades del requerimiento (De Vicente, R. 2012).

La negativa al sometimiento a las pruebas correspondientes cabe de forma clara y directa, o también indirecta y tácita, con actos concluyentes, como puede ser un soplo débil, una interrupción de este, la simulación de algún tipo de enfermedad o indisposición o cualquier otra conducta pasiva que provoque imposibilidad de realizar correctamente las pruebas correspondientes (Audiencia Provincial de Segovia. Sentencia 432/2021).

De hecho, la negativa a someterse a las pruebas puede desarrollarse en un arco ciertamente amplio y difuso, desde la frontal oposición a utilizar los aparatos técnicos de detección de alcohol o sustancias estupefacientes, hasta comportamientos sutiles, como la realización de intentos consecutivos que oculten o disimulen una voluntad de impedir la finalización fructuosa de las pruebas correspondientes (Tribunal Supremo, Sentencia 26/02/2014), y que nada tengan que ver con errores en la comprensión o en la ejecución de la realización de las citadas pruebas (Audiencia Provincial de Madrid. Sentencia 1795/1999).

Es un delito de omisión pura, que requiere que el sujeto activo, pudiendo haber realizado la acción de soplar para la que fue requerido, no la hubiese realizado por decisión propia. No se trata de una desobediencia genérica, sino de una negativa frente a la solicitud de sometimiento a la realización de las pruebas correspondientes (Audiencia Provincial de Barcelona. Sentencia 3872/1999). Teniendo en cuenta que la

desobediencia leve ha sido despenalizada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, ha de ser “*seria y contundente, no una mera renuncia*”, ya que esa mera renuncia inicial constituye una infracción administrativa (Audiencia Provincial de Barcelona. Sentencia 11564/2009).

La desobediencia grave que constituye el delito requiere “*una reiterada y manifiesta oposición al cumplimiento de la orden legítima, emanada de la autoridad y los agentes, además de una grave actitud de rebeldía, una persistencia en la negativa del cumplimiento voluntario del mandato y la contumaz y recalcitrante negativa a cumplir con la orden*” (Tribunal Supremo. Sentencia 27/2013). La gravedad recae en la contumacia en la desobediencia, que lleva a la quiebra de la autoridad representada en sus agentes (Audiencia Provincial de A Coruña. Sentencia 2101/2020).

El tipo delictivo se perfecciona con la negativa a someterse a cualquiera de las dos pruebas, incluso a la segunda cuando ya se haya realizado correctamente la primera de ellas, en la que el resultado haya arrojado una conclusión de impregnación alcohólica superior a la tasa legalmente establecida (De Vicente, R. 2012).

Cuando la persona haya realizado correctamente la primera medición en el etilómetro evidencial y, tras requerirle un agente de la autoridad para realizar la segunda una vez pasados los diez minutos que establece la ley, se negase a realizarla, comete un delito de negativa previsto en el artículo 383 del Código Penal. La justificación se encuentra en el hecho de que la referida segunda medición constituye una garantía para el interesado y para el sistema, cuya realización es obligatoria, por lo que, en caso de no realizarse, se considera que la prueba no queda efectuada íntegramente (Tribunal Supremo. Sentencia 210/2017).

### **3.2.2. Tipo subjetivo**

En principio, se trata de un tipo penal cuya comisión no es posible por imprudencia, ya que requiere un dolo específico de eludir la orden de los agentes de la autoridad de forma reiterada y “*con plena conciencia y a sabiendas de la obligación legalmente establecida*” (Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria. Sentencia 1728/2021), configurando un propósito deliberado y decidido de no cumplir la orden del agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico para someterse a las pruebas correspondientes, a sabiendas de la obligación de realizarlas. Sin embargo, la doctrina no es unánime al considerar necesario el dolo de conculcar el principio de autoridad (Martín Lorenzo, M. 2010).

### **3.2.3. Grados de ejecución**

El delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas por parte de un conductor de vehículo a motor o ciclomotor es un delito de mera actividad, que lo comete desde el momento en que un agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones le requiere para someterse a las citadas pruebas y él se niega a realizarlas.

Así mismo, en el caso de que una negativa inicial a someterse a las pruebas correspondientes vaya seguida de un posterior sometimiento a las mismas, en un intervalo

de tiempo razonable, no se puede apreciar la comisión del delito, ni tampoco la tentativa (Gutiérrez, M., García, V., Martín, M.; Sanz-Diez, M. 2009).

#### **3.2.4. Concursos de delitos**

En los casos en los que además del delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas del artículo 383 del Código Penal, el interesado presente síntomas evidentes de encontrarse bajo la influencia de bebidas alcohólicas y/o drogas tóxicas del artículo 379 del Código Penal, aquel no constituye un delito de desobediencia genérico y podría considerarse, dando primacía como objeto de tutela penal al principio de autoridad, que se produce un concurso real de delitos.

#### **3.2.5. Circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal**

Existen circunstancias que pueden modificar la responsabilidad criminal del autor del tipo.

El que al cometer el delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas, para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, estuviese en estado de intoxicación plena por su consumo, que le impidiese comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión, se podría apreciar causa de inimputabilidad (CP. Artículo 20. Apartado 2), eximente incompleta (CP. Artículo 21. Apartado 1) o atenuante (CP. Artículo 21. Apartado 2).

Pero el tipo también puede verse agravado ante la reincidencia del infractor, si fue condenado anteriormente por otro delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

#### **3.2.6. Error de prohibición**

Si el conductor de un vehículo a motor o ciclomotor requerido para someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, se negase a ello, puede producirse el error de prohibición cuando aquel no es conocedor de que está obligado a ello para no cometer un ilícito penal o, siéndolo, crea que su negativa está amparada por el ejercicio legítimo del derecho a tutela judicial efectiva.

Sin embargo, el error de prohibición parece poco aceptable, ya que la antijuridicidad del tipo resulta ampliamente conocida para la población en general, incluso para los ciudadanos extranjeros que visitan España y fingen no hablar castellano (Audiencia Provincial de Málaga. Sentencia 1924/2021).

No sería típica la negativa precedida de un requerimiento por parte de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones que incumpliese las garantías, requisitos y formalismos que exige la ley (De Vicente Martínez, R. 2018).

Si el error de prohibición fuese invencible, no existiría responsabilidad penal (Audiencia Provincial de Granada. Sentencia 1328/2000), pero si fuese vencible se impondrá la pena inferior en uno o dos grados a la prevista en el tipo.

### **3.2.7. Error de tipo**

Cabría considerar un error de tipo cuando el conductor de un vehículo a motor o ciclomotor recibe una información incorrecta, por parte de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, hasta el punto de llevar al conductor a una ignorancia sobre la significación de la misma.

En este error incurriría el sujeto que, no siendo el conductor, sea requerido para realizar la prueba como si lo fuese.

Si una persona que se niega a someterse a las pruebas no comete un dolo específico de eludir la orden de los agentes de la autoridad “*con plena conciencia y a sabiendas de la obligación legalmente establecida*” (Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria. Sentencia 1728/2021), ni implica un propósito deliberado y decidido de no cumplir la orden del agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico para someterse a las pruebas correspondientes, cometería un error de tipo y, por lo tanto, no habría cometido el delito.

Tampoco cometería el ilícito penal, ya que sería posible el error de tipo vencible o invencible, la persona que, requerida para realizar las pruebas correspondientes, no fuese el conductor del vehículo.

En el mismo caso que el anterior estaría, dependiendo de las circunstancias concretas, la persona que crea erróneamente que el procedimiento finaliza con la realización de la primera prueba, distinguiendo entre el procedimiento legalmente establecido para efectuar las pruebas para la detección de alcohol, del que se sigue para detectar la presencia de drogas en el organismo (Laborda Valle, E. 2005), que consiste en una prueba mediante aire espirado en unos dispositivos autorizados, en el primer caso, y un análisis de una muestra salival, en el segundo.

Las pruebas para la detección de alcohol se practicarán por los agentes encargados de la vigilancia de tráfico mediante etilómetros autorizados que arrojarán la tasa de impregnación alcohólica. A petición de la persona sometida a las pruebas, se pueden repetir las pruebas a efectos de contraste, mediante análisis de sangre, orina u otros análogos. Cuando la persona obligada sufriera enfermedad, dolencia o lesión que impida realizar la prueba, el personal facultativo correspondiente decidirá las que se hayan de realizar (RGCir. Artículo 22).

### **3.2.8. Penalidad**

Las penas con las que se castiga actualmente el delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas son las siguientes:

- Pena de prisión de 6 meses a 1 año,

- pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a 1 y hasta 4 años.

Por otra parte, las penas actuales para el que condujere un vehículo de motor o ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas son inferiores:

- Pena de prisión de 3 a 6 meses, o
- multa de 6 a 12 meses, o
- trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 90 días y, en cualquier caso,
- pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a 1 y hasta 4 años.

#### **4. PROBLEMÁTICA EN EL CASO DE LOS CONDUCTORES DE VMP, CICLOS O VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL**

La circulación de VMP, ciclos o vehículos de tracción animal comparte la plataforma de las distintas carreteras con los vehículos de motor. El Reglamento General de Circulación establece la obligación de que los ciclistas circulen por el arcén o por la parte imprescindible de la calzada, en el caso de que aquel no exista (RGCir. Artículo 36). Dispone también que, aunque no pueden circular por las autopistas, los ciclistas sí pueden hacerlo por el arcén de las autovías, siempre que sean mayores de 14 años (RGCir. Artículo 38).

Los conductores de estos vehículos no pueden conducir superando las tasas de alcohol establecidas, pudiendo también ser sometidos a las pruebas correspondientes (RGCir. Artículos 20 y 21).

Todos estos conductores están obligados a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas, cuando estén implicados directamente como posibles responsables en un accidente de circulación, conduzcan su vehículo con síntomas evidentes de hallarse bajo los efectos de bebidas alcohólicas, cometan alguna infracción a la LSV o sean requeridos al efecto en los controles preventivos (RGCir. Artículos 21 y 28).

A petición del interesado, se pueden repetir las pruebas para la detección de alcohol o drogas a efecto de contraste (RGCir. Artículo 14).

Además, los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de sus funciones pueden inmovilizar el vehículo cuando su conductor se niegue a efectuar las pruebas para la detección de alcohol o drogas (LSV. Artículo 104).

El ámbito penal tipifica como delito la negativa por parte del conductor de un vehículo a motor o ciclomotor conductor que, requerido por un agente de la autoridad, se negare a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

De conformidad con lo anterior, se excluye del ámbito penal al conductor de un vehículo que carezca de motor cuando incurra en tal negativa.

Por lo tanto, los conductores de VMP, ciclos o vehículos de tracción animal, nunca pueden cometer el delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Aunque los conductores de VMP, ciclos o vehículos de tracción animal están sometidos a las mismas tasas de alcohol que los conductores de vehículos a motor o ciclomotores, ninguno de estos vehículos constituye un vehículo a motor, ni un ciclomotor, por lo tanto su conductor, que requerido por los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, para realizar las pruebas correspondientes de alcoholemia, y que se negase, incurriría en una infracción administrativa.

Por todo lo anterior, resulta cuestionable que los conductores de estos vehículos, que comparten espacio de circulación con los conductores de vehículos de motor y ciclomotores, puedan negarse a someterse a las mismas pruebas a las que se someten a estos últimos, sin que se les aplique el código penal de igual manera que les aplica a estos, habida cuenta de que, por su comportamiento en la circulación, pueden verse implicados en siniestros viales de muy graves consecuencias. Pero, además, pueden circular con cualquier tasa, incluso por encima de la tasa que implica la comisión del tipo penal por parte de los conductores de vehículos de motor o ciclomotores, pero en el caso de negarse a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, únicamente deberían abonar el importe de la sanción administrativa.

## 5. CONCLUSIONES

1. En cuanto a la obligación de someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcohol y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, los conductores de vehículos, ya se trate de una actuación en el ámbito penal o meramente administrativa, están obligados a someterse a las referidas pruebas a requerimiento de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, cuando estén implicados directamente en un siniestro vial, circulen con síntomas que permitan razonablemente presumir de que lo hacen bajo la influencia de bebidas alcohólicas o cometan una infracción a la LSV.

También a los conductores de bicicletas, VMP, ciclos o vehículos de tracción animal, que se enmarcan en el ámbito administrativo y que no pueden conducir superando las tasas de alcohol establecidas, o con presencia de drogas en el organismo, les afecta la obligación de someterse a las pruebas para la detección de alcohol o drogas.

Los peatones y pasajeros de un vehículo, ya se trate de una actuación en el ámbito penal o administrativo, deberán someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas cuando se encuentren implicados en un siniestro vial o cometan una infracción a la LSV, sin embargo, no serán sometidos a tales pruebas por mostrar únicamente síntomas de influencia.

Los jinetes que van encima de un caballo y los conductores de animales, considerados también conductores, de conformidad con los apartados a) y c) del artículo 21 del RGCir, al igual que los peatones, están incluidos entre las personas obligadas a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas si cometieran alguna infracción a la LSV o se viesen implicados en un siniestro vial. Sin embargo, no pueden ser requeridos para someterse a dichas pruebas dentro de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por dicha autoridad, ni por mostrar síntomas evidentes de encontrarse bajo la influencia de estas sustancias, ya que los apartados b) y d) del artículo 21 del RGCir imponen esa obligación para los conductores cuando estos conducen únicamente vehículos.

2. Respecto a las consecuencias del incumplimiento de la obligación de someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcohol y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el ámbito administrativo, las sanciones por negarse a someterse a las pruebas correspondientes son idénticas que en el caso de circular superando las tasas establecidas.

Constituye infracción muy grave, cuando no sea constitutiva de delito, *“incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos, y de los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de tráfico o hayan cometido una infracción, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo”*.

Los conductores de bicicletas, VMP, ciclos o vehículos de tracción animal, que se enmarcan dentro del ámbito administrativo, que no pueden conducir superando las tasas de alcohol establecidas o con presencia de drogas en el organismo, y que les afecta también la obligación de someterse a las pruebas correspondientes, no incurrirían en una infracción penal al negarse a realizarlas, ya que su vehículo no es uno a motor, ni un ciclomotor, requisito imprescindible del tipo penal. Por lo tanto, requeridos por los agentes de la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, para realizar las pruebas para la detección de alcohol o drogas en el organismo, incurrirían en una infracción administrativa si se negasen a realizarlas.

Los peatones y pasajeros de un vehículo, ya se trate de una actuación en el ámbito penal o administrativo, deberán someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas cuando se encuentren implicados en un siniestro vial o cometan una infracción a la LSV, sin embargo, no serán sometidos a tales pruebas por mostrar únicamente síntomas de influencia. Si se negasen a someterse a las pruebas correspondientes cuando estén obligados a ello, se sancionaría dicha conducta, pero no por el contenido de alcohol o drogas en su organismo, ya que no existe tasa de alcohol fijada para ellos.

Como ya se ha referido, los jinetes que van encima de un caballo y los conductores de animales, considerados también conductores, de conformidad con los apartados a) y c) del artículo 21 del RGCir, al igual que los peatones, están incluidos entre las personas obligadas a someterse a las pruebas de detección de alcohol o presencia de drogas en el organismo si cometieran alguna infracción a la LSV o se viesen implicados en un siniestro vial, pero no pueden ser

requeridos para someterse a dichas pruebas dentro de los programas de controles preventivos de alcoholemia ordenados por dicha autoridad, ni por mostrar síntomas evidentes de encontrarse bajo la influencia de estas sustancias, ya que los apartados b) y d) del artículo 21 del RGCir imponen esa obligación para los conductores cuando estos conducen únicamente vehículos. En el caso de no someterse a las pruebas obligatorias, en su caso, cometerían una infracción administrativa si se negasen a realizar las mismas.

3. Respecto a las consecuencias en el ámbito penal, cometen un delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcohol y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, los conductores de vehículos de motor o ciclomotores al negarse a realizarlas, siendo el castigo penal superior en el caso de negativa que en la propia conducción bajo la influencia de tales sustancias, lo que disuade, en muchos casos, de la comisión de la negativa a realizar las pruebas correspondientes.

El tipo penal se configura como un delito pluriofensivo que protege, por una parte, la seguridad vial, incluyendo la vida y la integridad física de las personas, y por otra parte el principio de autoridad, al que otorga mayor importancia, teniendo en cuenta que, como ya se ha referido, la pena de prisión prevista en este caso es superior a la que se puede imponer en los supuestos de conducción bajo los efectos de bebidas alcohólicas o de drogas tóxicas.

Con el actual artículo 383, se dejó atrás la condición de que la negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas en el organismo, para considerarse ilícito penal, debería ir acompañada de una apreciación por parte de los agentes de la autoridad de que el conductor debía encontrarse bajo los efectos del alcohol o de las drogas, tanto en el caso de implicación en un siniestro vial como en la comisión de infracciones o en los controles preventivos. A partir de entonces se castiga penalmente la negativa de cualquier usuario de la vía que esté implicado directamente como posible responsable en un siniestro vial o del conductor que muestre síntomas que permitan razonablemente presumir que se encuentra bajo la influencia de tales sustancias, sea denunciado por la comisión de alguna de las infracciones a la LSV o sea requerido al efecto por la autoridad o sus agentes, dentro de los programas de controles preventivos ordenados por dicha autoridad.

La comisión de este delito exige un requerimiento previo de los agentes de la autoridad para someterse a las correspondientes pruebas, así como una posterior e inequívoca negativa por parte del conductor requerido para ello.

Además, deben estar presentes los elementos conciencia y voluntad en la comisión del tipo, ya que no cabe la imprudencia en este caso. Aunque la presencia funciona como circunstancia atenuante de la responsabilidad penal.

El desconocimiento, por parte del sujeto activo, de la ilicitud penal de la negativa a someterse a las pruebas de detección alcohólica o de drogas en el organismo, como la creencia de que su negativa está amparada por el ejercicio legítimo del derecho a una tutela judicial efectiva, se considera un error de prohibición, vencible o invencible.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libro:

- De Vicente Martínez, R. (2012), *“El delito de negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia o de detección de drogas”*, Barcelona, Editorial Bosch.
- Mir, S., Corcoy, M., Cardenal, S. (2008), *“Seguridad Vial y Derecho Penal. Análisis de la LO 15/2007, que modifica el Código Penal en materia de Seguridad Vial”*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Fernández Bermejo, D. (2016), *“Algunas cuestiones relativas al delito de negativa a someterse a las pruebas de medición de alcohol y drogas»*. Madrid, Anuario de la Facultad de Derecho UAH, núm. 9.
- Gutiérrez Rodríguez, M. (2013), *“Protección penal de la Seguridad Vial. 2.ª ed.”*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez, M., García, V., Martín, M.; Sanz-Diez, M. (2009), *“Protección penal de la seguridad vial”*, Valencia, Tirant lo Blanch.

De Vicente Martínez, R., (2018), *“Alcohol, drogas y delitos contra la seguridad vial”*. Madrid, Reus.

### Artículo de revista on-line:

- Varona, D. (2000). *“El delito de negativa a las pruebas de alcoholemia (art. 380 CP) tras la sentencia de 9-12-1999”*. Jueces para la democracia. Núm. 37. (41-45). <http://www.juecesdemocracia.es/2000/03/12/revista-jueces-la-democracia-informacion-debate-numero-37-marzo-2000/>
- Cámara Arroyo, S. y Teijón Alcalá, M. (2023), *“La negativa a someterse a las pruebas de alcohol y drogas. Un análisis de las cuestiones más controvertidas”*. Revistas científicas del Ministerio de Justicia. Núm. 1. <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADPCP/article/view/9694>
- Martín Lorenzo, M. (2010), *“El delito de negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia como delito contra la seguridad vial. Consecuencias para su aplicación”*. Diario La Ley. Núm. 7451. <https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4slAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAkMTAwNTc7WY1KLizPw827DM9NS8kIQafz9jqSAAAA=WKE>

### Norma:

- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en el ámbito administrativo.
- Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprobó el texto

articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1990.

- Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprobó el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. BOE núm. 27, de 31 de enero de 1992.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en el ámbito penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995.
- Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial. BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.
- Oficio del Fiscal de Sala de Seguridad Vial de 10 de abril de 2019 sobre controles de tráfico, apps de uso compartido, utilización de datos de tráfico de móviles, VMP y pautas para la instrucción de atestados.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Gaceta de Madrid» núm. 260, de 17/09/1882.

### **Sentencia:**

- Tribunal Constitucional. (Octubre 2, 1997) Sentencia (D. Carles Viver Pi-Sunyer, M. P.). <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3426>.
- Tribunal Constitucional. (Diciembre 18, 1997) Sentencia (D. Julio Diego González Campos, M. P.). <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3499>.
- Tribunal Supremo. (Diciembre 9, 1999) Sentencia (D. Luis-Román Puerta Luis, M. P.). <https://vlex.es/vid/causa-especial-57898714>.
- Tribunal Supremo. (Enero 21, 2013) Sentencia (D. Jose Ramon Soriano Soriano, M. P.). <https://vlex.es/vid/lesiones-abuso-autoridad-418023166>.
- Tribunal Supremo. (Febrero 26, 2014) Sentencia (D<sup>a</sup>. Rosa Maria Viroles Piñol, M. P.). <https://vlex.es/vid/competencia-reincorporacion-plaza-500208182>.
- Tribunal Supremo. (Marzo 28, 2017) Sentencia (D. Antonio del Moral García, M. P.). <https://vlex.es/vid/676591481>.
- Tribunal Supremo. (Marzo 28, 2017) Sentencia (D. Antonio del Moral García, M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/66c57958c4055cf999751ca037a4ea3c179e3f439af7b2cc>.
- Tribunal Supremo. (Abril 6, 2018) Sentencia (D<sup>a</sup>. Ana María Ferrer García, M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/01df30ae51d775b5>
- Tribunal Supremo. (Marzo 23, 2022) Sentencia (D. Antonio del Moral García, M.P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/cac2ec927df2ac243f06784a77bd274ddfe654a85974b185>
- Audiencia Provincial de Tarragona. (Septiembre 13, 2000) Sentencia (D<sup>a</sup>. Pilar García Gamero M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/>

[fa5d5d4933d04867/20041014](#)

- Audiencia Provincial de Segovia (Noviembre 30, 2021). Sentencia (D. Ignacio Pando Echevarría M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/34cbef880969c0c5/20220210>
- Audiencia Provincial de Madrid (Febrero 5, 1999). Sentencia (D. Francisco Javier Vieira Morante M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ac170d709932efc2/20041104>
- Audiencia Provincial de Madrid (Febrero 12, 1999). Sentencia (D. Francisco Javier Vieira Morante M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/08b9ba6eca7099cd/20041104>
- Audiencia de Barcelona (Abril 27, 1999). Sentencia (D. Guillermo Ramón Castello Guilabert M.P.) <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b2e44b71d1a9357c/20041014>
- Audiencia Provincial de Granada. (Mayo 3, 2000). Sentencia (D. Pedro Isidoro Segura Torres M.P.). <https://vlex.es/vid/-51240728>.
- Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Marzo 23, 2001). Sentencia (D. Rubén Cabrera Garate M.P.)
- Audiencia Provincial de Barcelona (Noviembre 2, 2009). Sentencia (D<sup>a</sup>. María José Magaldi Paternostro M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/dc80949698aeb532/20100211>
- Audiencia Provincial de A Coruña (Septiembre 30, 2020). Sentencia (D<sup>a</sup>. María Teresa Cortizas González-Criado). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7b6a3b7d605ec637/20201117>
- Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria (Septiembre 16, 2021). Sentencia (D. Miquel Àngel Parramon I Bregolat). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/cd023b73772fbaf3/20211222>
- Audiencia Provincial de Málaga (Abril 29, 2021). Sentencia (Juan Carlos Hernández Oliveros M. P.). <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/8cbe0e3deff94b8f/20211102>

# UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN Y AL ORDEN PÚBLICO

VICENTE MANUEL GARCÍA SALGUERO

COMANDANTE. DOCTORANDO EN UNIÓN EUROPEA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)

Fecha de recepción: 15/08/2023. Fecha de aceptación: 09/12/2023

## RESUMEN

Definir conceptos en el mundo del Derecho es una tarea complicada. Muchas veces es posible llegar a un concepto o definición general, pero hay muchas otras en los que ni la doctrina es común, ni la actividad jurisprudencial llega a completar esta necesidad: puede dar opiniones, interpretaciones o ideas, pero no llegar a establecer ese concepto deseado.

Así, este artículo, sin pretender obtener una definición universal, tiene como propósito realizar una aproximación conceptual del Derecho de Reunión y Manifestación y del Orden Público, cuestiones íntimamente ligadas.

Para ello, se analizarán doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, especialmente la europea, de forma que se llegue a unas conclusiones que colaboren a una mejor comprensión de ambas instituciones, fundamentales en sociedades democráticas como la española.

*Palabras clave:* Derecho de Reunión y Manifestación, Orden Público.

## ABSTRACT

The definition of concepts in the world of Right becomes a very complicated issue. Several times is quite possible to reach a general definition, but there are many other where, neither doctrine nor jurisprudential activity get to complete this need: opinions, ideas or even interpretations can be given, but the main purpose of determining a common concept is not achieved.

Therefore, this article, which is not pretending to fix a universal concept, is intended to offer an approach to the concept of the Right of Assembly and Demonstration and Public Order, very close questions.

In order to get it, national and international doctrine and jurisprudence, mainly from Europe, were analyzed, to obtain findings that collaborate to a better understanding of both Right institutions, fundamental in democratic societies such as the Spanish.

*Keywords:* Right of Assembly and Demonstration, Public Order.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

El Derecho de Reunión y Manifestación, como Derecho Humano/Derecho Fundamental (en función de la categoría de la que se quiera hablar), ha ido apareciendo e incorporándose a los textos jurídicos nacionales (las Constituciones, sobre todo) e internacionales (como podría ser la Declaración Universal de los Derechos Humanos o el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Públicas) de forma paulatina, tal y como se podrá ver a continuación.

Del análisis de los textos normativos utilizados, se deduce que cuanto más antigua es la norma menos se menciona este Derecho. Así, ni en los Decretos de León ni en la Carta Magna se hace mención alguna. En el *Bill of Rights* inglés de 1689 se recoge, en su parte V, el derecho de los súbditos de presentar peticiones al Rey, sin establecer tampoco que se pueda ejercer este Derecho conjuntamente con el de petición (Dipublico, 2010).

La época de las Grandes Declaraciones<sup>1</sup> del siglo XVIII no mejoró esta situación, hasta la aparición de la I Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, de 15 de diciembre de 1791, donde se hace ya una mención expresa al Derecho de Reunión y Manifestación: “[...], o el derecho del pueblo para reunirse libremente y para pedir al gobierno la reparación de agravios” (Jurídico Internacional, 2011).

Durante el siglo XIX se desarrolla una corriente de reconocimiento de este Derecho, como en la Constitución belga de 1831, la francesa de 1848, la del Estado prusiano de 1850, o las españolas de 1869 y 1876 (Flaquer Montegui, 1999, pp. 154-156), pudiéndose ver cómo esta última enunciaba el Derecho de Reunión y Manifestación en su artículo 13 diciendo que “Todo español tiene derecho [...] de reunirse pacíficamente” (Congreso de los Diputados, s.f.). Todas estas normas presentan la recepción del Derecho y el establecimiento de las condiciones para su ejercicio. Pero también en este siglo aparecieron otras Constituciones donde no solo este, sino cualquier otro derecho, no eran contemplados. El ejemplo más claro fue la Constitución del Imperio alemán de 16 de abril de 1871, o Constitución Imperial de Bismarck. Respondiendo a la situación política creada tras el proceso de unificación alemana, la prioridad era coordinar el nuevo Estado (Mommsen, 1992, p. 116), sin que los posibles derechos de los ciudadanos alemanes fueran ni siquiera contemplados (Evans, 2005, p. 38).

El siglo XX comienza con múltiples conflictos bélicos en sus primeros 20 años, como la guerra ruso-japonesa de 1905, la I Guerra Mundial y la Revolución rusa de 1917. Y es en esta fecha cuando aparece el *Constitucionalismo Social*, donde nuevas constituciones recogen los derechos individuales (entre ellos el Derecho de Reunión y Manifestación), y que tienen su límite en el interés general. Es en estas constituciones donde surgen los derechos sociales (Paolantonio, 1987, p. 207). Dentro de este nuevo constitucionalismo destacan la Constitución de Méjico de 1917 y la Constitución de Alemania de 1919, las cuales se ven someramente en los siguientes párrafos.

---

1 Se consideran las Grandes Declaraciones: la Declaración de Derechos de Virginia, de 12 de junio de 1776; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, de 4 de julio de 1776; la Constitución de los Estados Unidos, de 17 de septiembre de 1787; y, por último, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 14 de julio de 1789.

La Constitución de Méjico recogía en su artículo 9 el Derecho de Reunión y Manifestación, presentado limitaciones en su ejercicio, ya que “[...] solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo (el reunirse) para tomar parte en los asuntos del país [...]”, y limitaciones de actuación al poder, estableciendo que: “No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta [...]” (Gobierno de Méjico, s.f.).

La segunda constitución que abrió la puerta a este movimiento fue la del Imperio alemán de 1919. Así, será en su artículo 123, encuadrado en la Sección II de la Parte II, *los Derechos y Deberes Fundamentales de los Alemanes*, donde quede establecido que “Todos los alemanes tiene derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, sin necesidad de declaración previa ni permiso especial [...]” (Universidad de Valladolid, s.f.).

Volviendo a España, el 9 de diciembre de 1931 aparece la Constitución de la II República Española, con una clara recepción del Derecho de Reunión y Manifestación, siguiendo la tónica general del momento, y también la tradición constitucional nacional. De esta forma, el artículo 38 rezaba: “Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas [...]” (Congreso de los Diputados, s.d. d).

Ya en una época más cercana, y para cerrar este breve repaso histórico del Derecho de Reunión y Manifestación, decir que la Ley Fundamental de Bonn (LFB) de 23 de mayo de 1949 plasmaba el mismo en su artículo 8; la Constitución de la República Portuguesa (CRP) de 10 de abril de 1976 lo recoge en su artículo 45; el Instrumento de Gobierno de Suecia (IGS) de 1974 (de 1 de enero de 1975), hace mención al derecho en su artículo 1, dentro de la Parte I del Capítulo 2, y finalmente, la Constitución Española (CE) de 6 de diciembre de 1978 lo enuncia en el artículo 21, por dar una mejor idea de su situación actual, vista en Estados de la Unión Europea con clara diferencias históricas, políticas y sociales.

## 2. CONCEPTO Y LÍMITES DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN. EL ORDEN PÚBLICO

El Derecho de Reunión y Manifestación presenta una evolución conceptual derivada de su pertenencia a las categorías de Derechos más importantes<sup>2</sup>, pasando luego a configurar una Libertad Pública, como se puede ver en la Figura 1, a continuación:

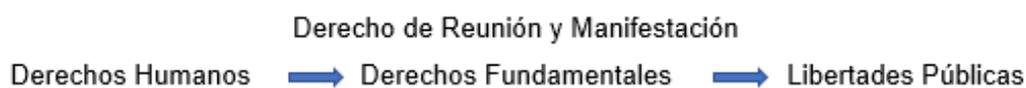


Figura 1: El Derecho de Reunión y Manifestación y su conceptualización. Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, interesa definir tanto el Derecho como su contenido.

2 Este artículo se apoya en la postura diferenciadora entre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales expuesta por el autor en otro artículo titulado *El Derecho de Reunión y Manifestación del Personal Militar: situación actual y aspectos disciplinarios*, publicado en la Revista Española de Derecho Militar (REDEM), N° 116, 2021.

## 2.1. CONCEPTO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Son varios y numerosos los conceptos que se dan del Derecho de Reunión y Manifestación, tanto a nivel doctrinario, del cual se citan algunas consideradas de interés, como a nivel jurisprudencial.

La primera cuestión que debe ser mencionada, de forma que se perciba claramente la idea de la funcionalidad de este Derecho, es su carácter finalista, de reivindicación. Efectivamente, en la I Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, citada en el apartado anterior, se establecía que ese Derecho era para “[...] pedir al Gobierno la reparación de agravios” (Jurídico Internacional, 2011). En esta línea, y muchos más años después, el Tribunal Constitucional español (TCE), en su Sentencia de 28 de abril de 1988, dispuso que “el derecho de reunión pacífica y sin armas se manifiesta como un instrumento reivindicativo al servicio de toda persona para lograr cualesquiera fines lícitos, constituyendo un derecho de la persona derivado de la garantía de la dignidad humana”. El Derecho de Reunión y Manifestación debe ser relacionado con otros derechos, como el de expresión, el de petición e incluso el de asociación, ya que servirá como instrumento para ejercitar a estos últimos, constituyendo su finalidad y a su vez el vehículo reivindicativo para los ciudadanos. Y siguiendo al TCE en su Sentencia de 8 de mayo de 1995, “para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones”.

De una forma sencilla, Pérez Serrano dice que es “la facultad de congregarse con otras personas transitoriamente, fuera del domicilio habitual y para un fin común, que debe ser de carácter público”, (1976, p. 665); mientras que Biscaretti optó por definir el Derecho como “el ayuntamiento temporal y voluntario de varias personas en un lugar determinado, según un acuerdo previo y con un fin preestablecido” (1973, p. 689).

Sousa, con una concepción más material, más centrada en las condiciones de ejercicio del derecho, establece que este Derecho es la facultad de dos o más personas de encontrarse, de forma temporal, pacífica y sin armas, en un determinado lugar, público o abierto, generalmente mediante una convocatoria previa y con un mínimo de organización, para oír, debatir y/o manifestar ideas y opiniones o para conseguir otros intereses comunes lícitos (2009, p. 17).

A las definiciones anteriores hay que unir, además, la dada por el TCE, en el desarrollo de su labor. Así, y de nuevo en la Sentencia del 8 de mayo de 1995, el TCE determinó que el Derecho era la manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercida a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio de expresión de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicarlos.

Continuando con su labor de integración, el Alto Tribunal español llega a determinar los elementos que compondrían este Derecho, que son:

- Elemento subjetivo: la agrupación de personas.
- Elemento objetivo: el lugar de celebración.
- Elemento temporal. La duración de la reunión, del ejercicio del derecho. Se supone transitoria y finita.

- Elemento finalista: como se expresa en la definición dada, para expresar ideas, defender intereses o dar a conocer sus problemas y/o reivindicaciones, siempre lícitas.

Estos elementos fueron recogidos también en la definición ofrecida por Rivero (2001), que determina que los siguientes elementos son los que integran el DRM: la pluralidad de participantes, el elemento temporal, el de finalidad y, por último, el del lugar.

Por proporcionar una definición del Derecho de Reunión y Manifestación, se considera que la ofrecida por el TCE es la más apropiada a los efectos de este artículo, por las siguientes razones: recoge las ideas doctrinarias, enumera los elementos del derecho y, además, constituye una interpretación constitucional, en la que no es posible olvidar el alto prestigio del Tribunal Constitucional español, no dejando de lado otras definiciones como las vistas, que complementarán la que se considera más adecuada.

## 2.2. LOS LÍMITES DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

El Derecho de Reunión y Manifestación, como Derecho Fundamental que es, presenta unas limitaciones. Estas limitaciones se muestran perfectamente recogidas en la llamada *Teoría de la Delimitación*, que comienza su explicación desde el propio enunciado constitucional del Derecho, donde a la vez se definen sus contornos (Delgado, 2019, p. 28).

Esta Teoría fue definida por Domingo, de la siguiente forma: “actividad hermenéutica tendente a precisar cuáles son las facultades o posibilidades de actuación que cada derecho fundamental ofrece a su titular, o dicho en otros términos, cuál es su ámbito jurídicamente protegido” (2001, p. 95). Siguiendo esta teoría, se presentan dos momentos fundamentales de actuación para la delimitación del Derecho:

- La determinación del contenido del Derecho.
- La delimitación de los contornos del Derecho (Otto, 1998, p. 142).

Estas dos operaciones llevarían a estudiar el alcance del Derecho, mediante una *operación interna*, en la que el propio enunciado constitucional sería la referencia a seguir (Otto, 1998, p. 152; Bartolomé Cenzano, 2002, p. 43; cit. Por Delgado, 2019, p. 30), y la expresión del límite del Derecho, fijada mediante una *operación externa*. Resumiendo, y en palabras de Medina Guerrero, “[...] la Constitución delimita y el legislador limita los derechos fundamentales” (2008, p. 22).

En concordancia con esa *operación interna*, se pueden observar las siguientes concepciones del Derecho en las constituciones objeto de estudio:

- La CE dice, en su art. 21, lo siguiente: “2. [...] solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes” (Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado [AEBOE], s.f. a).
- La CRP determina que “1. Los ciudadanos tienen el derecho de reunirse, pacíficamente y sin armas [...]”, de acuerdo con su art. 45 (Constitute, 2021a).

- El art. 8 de la LFB fija que “1. Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permisos previos [...] (Constitute, 2021b).
- El IGS, en su art. 24, expresa a este respecto que “la libertad de reunión y la libertad de manifestación pueden limitarse en interés de preservar el orden público y la seguridad públicas de una reunión o manifestación [...]” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], (s.f.).

A la hora de realizar esa operación externa para la definición de límites, y siguiendo lo dicho por Medina Guerrero, será el legislador el que colabore finalmente con la determinación de ese límite.

En el caso de España, es la propia CE la que establece cómo deberá ser esa regulación: mediante ley (orgánica), siguiendo los dictados del artículo 53: “[...] solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades [...]”. De este artículo no se extrae que la limitación al ejercicio del Derecho de Reunión y Manifestación sea regulada de forma legal, solamente que la regulación del ejercicio será por ley, posteriormente ampliada al carácter de orgánica por el art. 81 de la CE.

Será la vía jurisprudencial la que definitivamente ponga los límites no solo a este Derecho, sino también al resto de los denominados Fundamentales (Delgado, 2019, p. 33), siguiendo lo dispuesto en la STC 86/1995, de 6 de junio. Del examen jurisprudencial y del apoyo doctrinal se puede decir que los límites al ejercicio del Derecho (extrapolables, con las matizaciones apropiadas según su contenido, al resto de Derechos Fundamentales), son los siguientes:

- *Límites necesarios*. Establecidos según la STC 5/1981, de 13 de febrero, son los excluidos del Derecho. Es decir, el Derecho de Reunión y Manifestación se enuncia de una forma, con un contenido constitucional. Todo lo que no sea seguir ese enunciado, quedará fuera de la aplicación del derecho. Este límite cuadra perfectamente con los postulados de la Teoría de la Delimitación anteriormente expuesta, coincidiendo con lo expuesto por Delgado (2019, p. 34), donde se especifican los contenidos o, incluso, condiciones básicas de ejercicio. Como ejemplo, las reuniones y manifestaciones recogidas en el art. 21 de la CE son aquellas “pacíficas y sin armas”. Por tanto, todo aquello que incumpla ambas premisas dejará de estar dentro de esa percepción constitucional del Derecho.
- *Límites directos*. Se consideran como tales aquellos directamente impuestos por la Constitución en cuestión. En el caso de la española, y volviendo al art. 21, serían el “orden público, con peligro para personas y bienes”; o en el IGS<sup>3</sup>, donde se habla de “orden público y la seguridad pública”, o “seguridad del Reino o a fin de combatir una epidemia”, en su art. 24. Realmente, estos límites directos pueden considerarse posibilidades de actuación de los poderes públicos sobre el libre ejercicio del Derecho.
  - Límites *inmanentes*. Son también llamados *indirectos* (Segado, 1990). Estos límites no se recogen en el texto constitucional, y puede decirse que se

3 Por poner otro ejemplo, el IGS habla de “orden público y la seguridad pública”, o “seguridad del Reino a fin de combatir una epidemia”, en su artículo 24.

inferen de ella, constituyendo una interpretación del derecho en relación con el resto de las disposiciones constitucionales (Cruz, 1989), y es lo que se denominaría *límite inmanente o indirecto explícito*. Esta categoría de límite ha sido también adoptada por la vía jurisprudencial, como en el caso de las STC 11/1981, de 8 de abril; o 110/1984, de 26 de noviembre, además de la 14/2003, de 28 de enero, en la que se habla de la necesidad de estos límites cuando de la concurrencia de derechos sea preciso la preservación de otros, evitando un ejercicio extralimitado del derecho en cuestión (STC 29/01/1982). En contraposición al límite indirecto explícito, tendríamos el *límite indirecto implícito*, presentado por la CE, y que incluso puede llegar a ser derivado del Derecho Internacional, en su transposición al Derecho interno. Así ha sido recogido en la STC 62/1982, de 15 de octubre, y estos límites estarían constituidos por la moral, las buenas costumbres o la buena fe (Otto, 1988, p. 113; cit. por Delgado, 2019, p. 39).

A continuación, y de una forma más gráfica, el Cuadro 1 presenta un resumen de los límites del Derecho de Reunión y Manifestación, tomando el art. 21 de la CE como ejemplo:

Límites del Derecho de Reunión y Manifestación			
Teoría de la Delimitación	Límites		
	Directos	Indirectos	
		Explicitos	Implícitos
Contenidos del Derecho establecidos en el art. 21 de la CE.	Art. 21: Razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes.	Aquellos en los que concurren con otros derechos o bienes constitucionales.	Moral, buenas costumbres o buena fe.

Cuadro 1 – Límites del Derecho de Reunión y Manifestación. Fuente: Elaboración propia.

### 2.3. EL ORDEN PÚBLICO

Cuando se contemplaban en el apartado anterior los límites al Derecho de Reunión y Manifestación, surgió el concepto de *orden público*. Este concepto debe ser explicado de una forma más profunda, dada la relación que tiene con el Derecho de Reunión y Manifestación, tal y como se desprende del tenor literal del art. 21 de la CE. Aparentemente claro, desde un punto de vista vulgar se asocia con “alborotos, trastornos o sucesos que trascienden del ámbito particular y alteran la normalidad de la paz ciudadana” (Acedo Penco, 1997, p. 327). Pero la realidad es distinta. Es un concepto de tan difícil definición, que hasta profesores como Federico de Castro dijeron de él que la identificación de ese concepto era como “adentrarse en arenas movedizas”; “un suplicio para la inteligencia”; “cabalgar en un caballo fogoso que nunca se sabe dónde llevará”; o “figura enigmática e imposible de definir” (Atienza, 2018, p. 150).

Para definir este concepto se van a utilizar dos tipos de relaciones jurídicas en las cuales el orden público está presente:

- Las relaciones entre particulares.

- Las relaciones entre los particulares, en su calidad de ciudadanos, y el Estado del que forman parte.

### 2.3.1. Las relaciones entre particulares

Siguiendo a Acedo Penco, el orden público se define como un “límite a la voluntad de los particulares, y suele ser una cláusula de cierre del Ordenamiento jurídico en manos de los jueces” (1997, p. 328). Tomando como referencia el Derecho español, el orden público redundaría en el desarrollo del bien común de la sociedad. Este concepto se incorporó al Derecho Civil español mediante su aparición en el Derecho Civil francés: Código Civil de Napoleón de 1804, artículo 6, que decía que “No se pueden derogar por convenios particulares las leyes que interesan al orden público y las buenas costumbres” (Osle et al, 2005).

De este artículo se observa claramente la idea de poner un límite a la autonomía de la voluntad, que es lo que luego se traspasó al Código Civil español (Acedo Penco, 1997, p. 330). Así, se observan en el Código Civil preceptos en los que este concepto es recogido, con una clara función limitadora, como son el artículo 1.3., en el que a través de él se condiciona una fuente del derecho (“La costumbre solo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o el orden público, y que resulte probada”); el artículo 6.2., que casi coincide en su relación con el artículo ya citado del Código Civil de Napoleón (“La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidas solo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público, ni perjudiquen a terceros”); el artículo 12.2., aplicable en aquellos casos en los que se está sometido al Derecho Internacional Privado, (“En ningún caso tendrá aplicación la ley extranjera cuando resulte contraria al orden público”); y por último, el considerado corolario a la autonomía de la voluntad privada, el artículo 1255, sobre los contratos: “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la leyes, a la moral pública ni al orden público” (AEBOE, s.f. b).

Precisamente, en el ámbito internacional, se puede acudir a la definición de *orden público* siguiente: “El orden público internacional puede ser definido, en sentido amplio, como el conjunto de principios que inspiran un ordenamiento jurídico y que reflejan los valores esenciales de una sociedad en un momento dado” (Fernández Rozas y Sánchez Lorenzo, 2013, p. 156; cit. por Álvarez, 2013, p. 150). De ella, y dada la materia de la que se trata, se pueden obtener unas características que colaboran a la concretización de este difícil concepto:

- Estatal. Seguramente, y más aún en las sociedades democráticas actuales, se comparten valores; pero eso no significa que posteriormente se materialicen de la misma forma. Esta estatalidad, en diversos ámbitos geográficos, se va convirtiendo paulatinamente en una supraestatalidad, como ocurre en la Unión Europea.
- Mutable. Las formas de pensar y los valores de una sociedad cambian. El concepto de orden público evolucionará de acuerdo a la evolución de los valores de esa sociedad.
- Excepcional. Cuando se invoca el orden público nacional para la no aplicación de norma extranjera, es porque hay una manifiesta y radical contradicción del derecho interno consecuentemente a su aplicación (Álvarez, 2013, pp. 153-155).

- Además de las características anteriores, y ligada a esa función de negación o impedimento de aplicación de esa ley o acto jurídico extranjero contrario (Álvarez, 2013, p. 153), cabe añadir aquí la característica de *conservador*. Efectivamente, no solo evita la entrada de normas o actos contrarios al ordenamiento jurídico de que se trata. Además, e implícito a ello, ayuda al mantenimiento y conservación de esos principios que originaron ese ordenamiento jurídico, basados en los valores propios de la sociedad en cuestión.

Si acudimos a la normativa de la Unión Europea, nos encontramos en la misma situación: no hay en los Tratados constituyentes (el Tratado de la Unión Europea [TUE] o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]), definición alguna de orden público. Esto no significa que no se haga referencia a él en el derecho de la UE. Así, la Directiva 93/13/UE, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en contratos celebrados con los consumidores, estableció en su artículo 6.1. que “Los Estados miembros establecerán que no vincularán al consumidor, en las condiciones estipuladas por sus derechos nacionales, las cláusulas abusivas entre éste y un profesional [...]”, limitando ese posible abuso ocasionado por una autonomía de la voluntad excesiva o injustificada. En este sentido, y redundando en la idea de orden público y su falta de definición, fue el abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Paolo Mengozzi<sup>4</sup>, el que afirmaba que: El Tribunal de Justicia nunca ha ofrecido una definición precisa del concepto de orden público, ni ha identificado de manera abstracta los criterios que permitan establecer si un motivo es de orden público o no. Sin embargo, los elementos extraídos de la jurisprudencia permiten delimitar con una cierta precisión esos criterios, en lo referente al ordenamiento jurídico de la Unión (Sánchez García, 2017, s.p.),

Para añadir posteriormente que: un motivo es de orden público cuando, por una parte, la norma infringida pretende contribuir a un objetivo o valor fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión, y desempeña un papel significativo en la consecución de dicho objetivo o valor y, por otra parte, si dicha norma fue establecida en interés de terceros, o de la colectividad en general, y no meramente en interés de las personas afectadas (Sánchez García, 2017, s.p.).

Así, una norma de derecho europeo será a su vez de orden público si:

- Contribuye a la consecución de un objetivo o valor de la UE.
- Tiene un carácter general.

También la UE, a través del Reglamento (CE) 44/2001, de 22 de diciembre de 2000, sobre la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil, entronca con lo dispuesto en el Código Civil español, visto en los anteriores párrafos. Su artículo 34 dispone que las resoluciones judiciales no se reconocerán si el reconocimiento de las mismas fuera manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido.

Como última aportación desde la perspectiva de las relaciones entre particulares figura la realizada por la jurisprudencia. Sentencias del Tribunal Supremo español

4 Paolo Mengozzi fue abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde el 4 de mayo de 2006 hasta el 8 de octubre de 2018 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea [TJUE], s.f.).

(STS) como las de fechas 5 de abril de 1966, 31 de diciembre de 1979, 5 de febrero de 2002, 11 de abril de 2003 o la de 28 de febrero de 2005 definen este *orden público* como: “Principios jurídicos, públicos y privados, políticos, morales y económicos, que son abstractamente obligatorios para la conservación del orden social en el pueblo y en una época determinada”.

Esta definición es bastante cercana a la ofrecida por el profesor Santiago Álvarez, y que se completa con otras sentencias del mismo Tribunal de 21 de febrero de 2006 o 19 de abril de 2010, por ejemplo, que dicen sobre el mismo “[...] por contener los fundamentos jurídicos de una determinada organización social, reflejan los valores que, en cada momento, informan las situaciones jurídicas”.

Básicamente, se puede decir que el *orden público* presente en las relaciones entre particulares se define como un límite o excepción a la autonomía de la voluntad individual. El mantenimiento de este orden público, de una forma fáctica, se plasma con las *cláusulas de orden público* (enunciadas con el *a menos que*), que condicionan el acto de que se trate, y donde se contraponen claramente el principio de autonomía de la voluntad con los principios generales del derecho (Atienza, 2018, pp. 9-12), de manera que es un principio que nos remite a otros principios y que sirve de nexo de unión entre las normas positivas y valores éticos y de justicia (De Castro, 1982).

### 2.3.2. Las relaciones entre particulares y el Estado del que forman parte

Para el análisis del concepto de orden público desde esta perspectiva, se parte de lo expuesto por Acedo Penco y su concepción *vulgar* del orden público: “alborotos, trastornos o que trascienden del ámbito particular y alteran la normalidad de la paz ciudadana” (1997, p. 327).

Tradicionalmente, se consideró el orden público como una manifestación del poder dirigente”. El Estado, identificado con una oligarquía o aristocracia que detenta la riqueza nacional y posee todos los derechos (Fernández, 2015, pp. 289-290), ejerce el control sobre los ciudadanos, acatando leyes donde la regla es la prohibición, frente a la libertad de acción del ciudadano, que se considera la excepción (Mora, 2018, p. 4).

El Derecho español no ha sido ajeno a esta formulación del orden público. Efectivamente, ya desde hace varios siglos, existen claras referencias a este concepto, como las que se citan a continuación:

- El Ordenamiento de Toledo de 1480 o la Real Pragmática<sup>5</sup> de 9 de julio de 1500, donde se establecían normas en la época de los Reyes Católicos para el mantenimiento del orden público real (Pastor Gómez, 1955, pp. 70-73; Fernández, 2015, p. 291).

5 La Pragmática Real o Real Pragmática era una disposición dada por el Rey o la Reina en virtud de su poder legislativo. Especialmente en Castilla fue la forma habitual de legislar, sin tener en cuenta a las Cortes, a partir del siglo XIV y finales del XV (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico [DPEJ], s.f. a). Otra acepción era la de Pragmática Sanción, que era una pragmática que el Rey promulgaba sobre aspectos fundamentales del Estado (por ejemplo, sobre la sucesión al trono) y que se identificaba por la fecha en la que era decretada (DPEJ, s.f. b).

- Las Pragmáticas de Carlos I de 1539 y 1541, destinadas al combate al bandolerismo de la época, el cual menoscababa el poder real (Delgado Aguado, 2001, pp. 47-48).
- Pragmática de Carlos III, a finales del siglo XVIII (17 de abril de 1774), la cual definía el orden público como “tranquilidad política”, y que se consideraba como una “obligación natural común a todos mis vasallos, en su tercer apartado (Carlos III, 1774, s.p.).
- Ya en el siglo XIX aparecen las Reales Cédulas<sup>6</sup>, para el establecimiento de las regulaciones normativas necesarias. Como ejemplo, la emitida el 22 de agosto de 1814 por Fernando VII, se destina a combatir el bandolerismo y a mantener el orden público (Ortego Gil, 2013, pp. 159-161).

Este siglo XIX, además de dar la luz a regulaciones como la anteriormente expuesta, fue también el *siglo del Constitucionalismo*. Exceptuando el Estatuto de Bayona, que es una adaptación a España de textos franceses con carácter de Carta Otorgada (Fernández Sarasola, 2006, pp. 89-109), todas las Constituciones españolas del siglo XIX (1812, 1837, 1845, 1869 y 1876) recogen la figura del *orden público*<sup>7</sup>, y encargan la conservación del mismo al Rey, el cual es plenamente ejecutivo, manteniendo un gran poder. Ejerce el mando de los Ejércitos, los cuales son los encargados del mantenimiento del orden público a nivel estatal (y desde 1844, la Guardia Civil), por lo que se puede decir que el orden público de la nación sigue siendo una prolongación del poder real.

La concepción del orden público comienza su evolución con la llegada del siglo XX. Con la aparición de las sociedades democráticas, tal y como se conocen hoy (sobre todo tras la II Guerra Mundial), el pueblo pasa a ostentar con carácter general la soberanía nacional; el país, el Estado, ya no es del rey o de la clase dirigente; es de los ciudadanos. La competencia del mantenimiento del orden público ya no del rey; es del Estado. Y esta competencia se ejerce ahora a través de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no a través de Fuerzas Armadas. Es decir, el orden público pasa a ser una obligación del Estado, en el sentido de que será el Estado el que lo proteja, y con ello, protegerá los derechos fundamentales. En el caso de España, por ejemplo, la Constitución de 1931, aunque no utiliza la expresión de orden público, asignaba al Estado, en su artículo 14, la “defensa de la seguridad pública [...]”, si bien para aquellos conflictos de carácter suprarregional o extrarregional (Congreso, s.f.); y, por otro lado, la Constitución de 1978, en su art. 149, asigna al Estado la competencia de la seguridad pública, cuya protección es encargada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con su art. 104, y recoge, de forma clara, la perspectiva de concepto de

6 Orden emitida por el Rey, por la que se solucionaba una cuestión jurídica inicialmente (DPEJ, s.f. c). Propia de los siglos XIV a XIX en España (Claseshistoria.com, 2022).

7 Así, en la Constitución de 1812 el artículo 16 asigna la potestad de hacer ejecutar las leyes al Rey, y el 170 el que dice que la autoridad real se extiende a “todo cuanto conduce a la conservación del orden público [...]”. La de 1837 dice lo mismo relativo a las funciones del Rey relacionadas con el orden público en su art. 45, y en el 47.5 sobre su mando de las Fuerzas Armadas; la de 1845 se expresa en los mismos términos, en los artículos 43 y 45.5, respectivamente; la de 1869 hace referencia en su art. 31 a una “ley de orden público”, y en el 69 a la función real de conservación del orden público; y por último, la de 1876 retoma la redacción de la Constitución de 1845 en sus artículos 50 y 52. Curiosamente, todas utilizan el mismo texto que aparece en la Constitución de 1812, con muy pequeñas variaciones (Constitución española, 2004).

orden público tratado en este apartado, precisamente cuando plasma el Derecho de Reunión y Manifestación en su artículo 21 (AEBOE, s.f. a).

Igual que en el apartado anterior, la jurisprudencia constituye un importantísimo factor a la hora de conceptualizar esta perspectiva de orden público. De entrada, no solo la actividad judicial ayuda a caracterizarlo; también, y consecuentemente con los cambios y evolución en su percepción, trae la aparición de nuevos conceptos muy relacionados, y que desde su aparición figuran en normas de carácter legal muy relacionadas con el ejercicio de los derechos fundamentales, como la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, o la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, como se verá después.

De las numerosas sentencias analizadas al respecto, destaca la STC 19/1985, de 13 de febrero de 1985, que definió como componente esencial del orden público “el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas”, de forma que, por una parte, recogía la concepción tradicional, y por otra, la nueva función del orden público: la protección de los Derechos Fundamentales.

### **2.3.3. Los nuevos conceptos para la definición del Orden Público como protector de los Derechos Fundamentales**

La concepción del *orden público* ha evolucionado desde su visión como la manifestación del poder dirigente, hasta una obligación estatal, donde el Estado protege el orden público y, con ello, el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, siguiendo la concepción democrática actual, y tal y como se ha visto en los anteriores apartados.

No solamente ha cambiado esta concepción; también han aparecido nuevos giros que, o bien tratan de sustituir la locución *orden público*, o bien complementar esa idea: como se ha visto, la Constitución española de 1931 hablaba de la *seguridad pública*, mientras que su sucesora, la Constitución española de 1978, aun manteniendo *orden público* en sus artículos 16 y 21, introducía la *seguridad ciudadana* en su artículo 104. Así que la cuestión es definir si *orden público*, *seguridad ciudadana* y *seguridad pública* son lo mismo.

El profesor Fernández definía la *seguridad ciudadana* como un derecho, el “derecho a proteger por el poder político para que los ciudadanos puedan ejercer y ejercitar sus derechos y libertades, solo limitados por otros derechos y libertades constitucionalmente también protegidas y que es preciso ponderar (2015, p. 300).

La STC 55/1990, de 28 de marzo, establecía que la *seguridad ciudadana* consistía en “[...] la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública”, que implícitamente conlleva el cumplimiento de la función constitucional realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), y recogida en el artículo 104 de la CE. En la línea de la anterior, la STC 234/2001, de 13 de diciembre, declaraba que la seguridad ciudadana solo quedaba garantizada cuando la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del artículo 104 de la CE se dirigía a la protección del libre ejercicio de derechos y libertades. También el Poder Legislativo español ofrece una definición de *seguridad ciudadana*, a través del Preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, diciendo

que “[...] es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica”. Y desde el punto de vista doctrinal, Freixes Sanjuán y Remotti Carbonell apuntaban que es el conjunto de “medidas de prevención, protección, garantía y reparación que se tengan que adoptar para que los ciudadanos puedan intervenir libremente y con garantías en los distintos niveles y formas participativas que presenta la vida en comunidad” (1995, p. 160), resaltando la participación del ciudadano en la vida social, y por extensión, el ejercicio de derechos como el de reunión y manifestación.

Respecto a la *seguridad pública*, fue ya tratada en la STC 33/1982, de 9 de junio, pocos años después de la entrada en vigor de la CE. Esta sentencia la definió como “actividad dirigida a la protección de personas y bienes, y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”. Es, desde luego, un concepto más amplio que lo ofrecido sobre *seguridad ciudadana*, donde el adjetivo público se identifica con el interés general. Pero incluso a nivel legislativo se introduce mediante la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, precisamente esa nueva variante: “[...] la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales [...]” (AEBOE, 2015c). Esta seguridad nacional es aún más amplia que la *seguridad pública*, tal y como se dice en su Preámbulo, y en consonancia con el mundo global actual, entran a jugar actores internacionales.

Y para añadir aún más incertidumbre sobre la posible diferenciación de conceptos acaecida con la evolución del de orden público, aparece la STC 325/1994, de 12 de diciembre, en la que se identifican los tres conceptos como iguales: “[...] aparece conectada a la tercera especie, la seguridad pública (art. 149.1.29 de la CE) también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del orden público, que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos”, que a su vez es contrarrestada por la STC 59/1985, de 6 de agosto, donde se decía que no toda seguridad de personas y bienes es *seguridad pública*.

Tras lo descrito en los párrafos anteriores, se sigue planteando la misma cuestión: las posibles diferencias entre el *orden público*, la *seguridad ciudadana* y la *seguridad pública*.

Para establecer una diferenciación se va a acudir al criterio de los actores en el mantenimiento o protección de ese *orden público*, *seguridad ciudadana* o *seguridad pública*, siempre desde la perspectiva de estudio del *orden público* como protección de los derechos fundamentales, sabiendo de antemano que las conclusiones obtenidas no serán definitivas y, como se suele decir, no serán pacíficas, pero sí aportan otra forma de entender estos conceptos.

La evitación de alteraciones y disturbios y el mantenimiento del mismo es misión de las FCS. En el caso de la *seguridad ciudadana* ocurre lo mismo. La nota diferenciadora, expuesta en leyes y sentencias, es el realce de la misión a realizar por las FCS de su protección. Dado que son las FCS los llamados a la conservación de ambos, podría decirse que son sinónimos.

Con la *seguridad pública* la cosa cambia. Concepto mucho más amplio, las FCS también actúan en esa seguridad pública. Pero no son los únicos. Otros servicios, sean o no estatales, pero en definitiva de las Administraciones Públicas, se ven involucrados en ella: Fuerzas Armadas, Protección Civil, Servicios Sanitarios. Un claro ejemplo se ve, desgraciadamente, en lo acontecido con la pandemia. Todos los servicios que se han mencionado han contribuido a la recuperación de esa seguridad pública, y precisamente los servicios sanitarios puede decirse que han sido los mayores garantes del mantenimiento y defensa, por parte del Estado, del derecho a la vida.

Y para completar este cuadro, y ya que ha sido mencionada, se puede revisar esa *seguridad nacional*. Y aquí sí hablamos del concepto más amplio, sobre todo en lo que a actores se refiere. Aquí llegan a participar hasta actores internacionales, como podrían ser aquellas organizaciones internacionales que procuran la paz y seguridad internacional, que colaboran en el mantenimiento de esa seguridad nacional y, por ende, de los derechos fundamentales de los españoles.

Así, la Figura 2 muestra los ámbitos de los conceptos mencionados, así como los actores en su mantenimiento y protección:

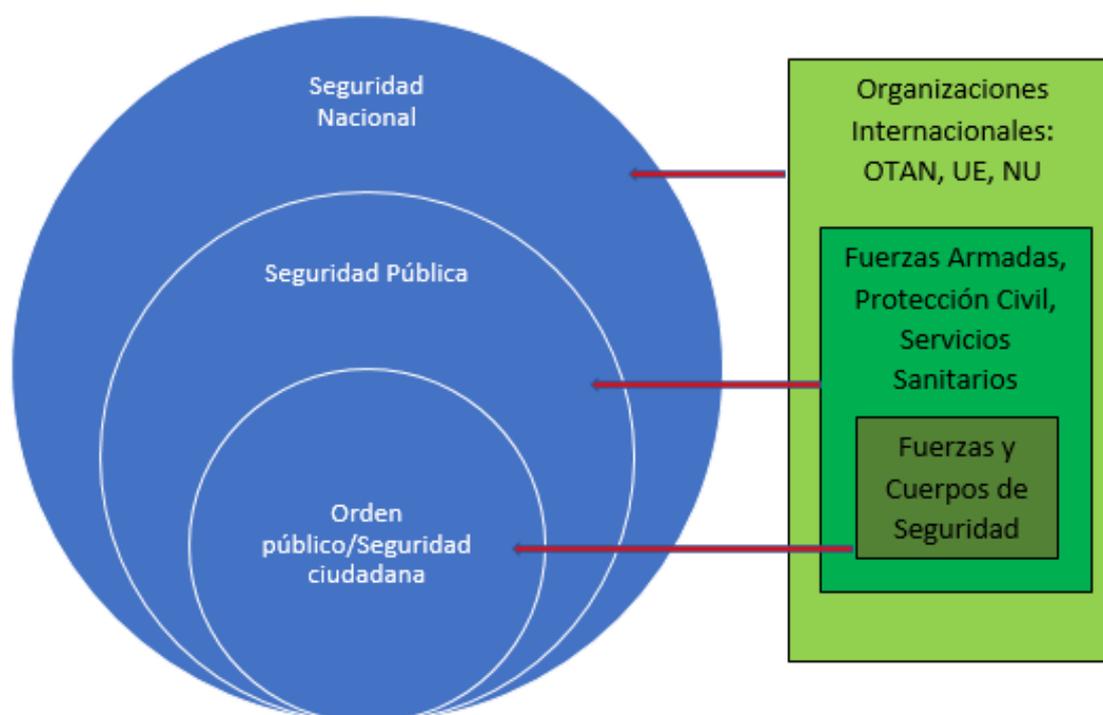


Figura 2: Conceptos relacionados con el orden público y actores participantes.  
Fuente: Elaboración propia.

#### 2.3.4. Un concepto de orden público

La dificultad de establecer un concepto de *orden público*, como se ha visto, es grande. Apostando por un criterio como ha sido el de actores participantes en las diversas concepciones, y ampliando las percepciones de seguridad hasta un nivel internacional, se ha ofrecido una diferenciación entre esos conceptos, pero no una definición en sí misma considerada.

Teniendo en cuenta la idea de que el *orden público* hoy tiene un carácter de protección, cambio experimentado en los últimos años, y concordante con las características de mutabilidad ya enunciadas, así como las diferentes visiones analizadas en los apartados anteriores, sin olvidar la posibilidad metodológica de ofrecer propios conceptos que coadyuven a un mejor desarrollo de lo investigado, tal y como Quivy y Campenhoudt expusieron (2003, pp. 122-125), se define el *orden público* como *el límite del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, que garantiza la convivencia pacífica y la realización y continuación de las actividades de la vida cotidiana de los ciudadanos, protegido por el Estado mediante el empleo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

Las notas distintivas de esta definición son las siguientes:

- Es un límite, en este caso aplicable a los ciudadanos de un país.
- Afecta a los Derechos Fundamentales y a las Libertades Públicas, cuyo exceso de ejercicio e injerencia en los de los demás es lo que es limitado con la invocación del orden público.
- Permite la convivencia de los ciudadanos, de los que pertenecen a un Estado, y la realización de su vida cotidiana.
- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son las encargadas de mantenerlo. De esta forma, son el medio del Estado para proteger el ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.

### 3. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo obtenido tras el análisis realizado al Derecho de Reunión y Manifestación y al concepto de Orden Público, puede decirse que este hoy Derecho Fundamental ha experimentado una gran evolución a lo largo de los siglos, para llegar a constituirse en la actualidad como un derecho básico para la exposición de ideas, peticiones o posiciones, convirtiéndose en el vehículo para el ejercicio de otros Derechos Fundamentales, como pueden ser el de expresión o el de asociación.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia se han encargado de definir este Derecho y su contenido; de esta forma, el ejercicio del Derecho exigirá un quién (dos o más personas), un dónde (los lugares públicos, ampliamente entendidos); un cuándo, desde el punto de vista de su duración, debiendo esta tener un final, y un para qué, recalcando ese carácter finalista del derecho, especialmente reivindicativo.

Los límites de este Derecho, generalmente, son dispuestos por las propias constituciones nacionales y, a su vez, concretados por la doctrina y especialmente la actividad jurisprudencial. Y dentro de estos límites figura el Orden Público.

Este concepto es muy difícil de definir y, además, para dificultar lo anterior, a menudo conlleva ciertas connotaciones negativas. Aun así, y desde la doble perspectiva de las relaciones entre particulares y las relaciones entre esos particulares y el Estado al que pertenecen (es decir, los ciudadanos), siendo esta última la que interesaba a la hora de confeccionar este artículo, se consigue ofrecer un concepto que es consecuencia de la evolución que la propia noción de Orden Público ha tenido, pasando de una forma

de mantenimiento del orden establecido por parte de las estructuras más tradicionales del Antiguo Régimen, hasta convertirse en una obligación de los actuales Estados democráticos de Derecho. Así, su mantenimiento, que lleva a la garantía del libre ejercicio de los Derechos Fundamentales, la pacífica convivencia y la realización y continuación de la vida cotidiana, es realizado por el Estado en cuestión a través de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

Acedo Penco, A. (1997). El orden público actual como límite a la autonomía de la voluntad en la doctrina y la jurisprudencia. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 323-392. <file:///C:/Users/Lenovo/Desktop/Dialnet-ElOrdenPublicoActualComoLimiteALaAutonomiaDeLaVolu-119367.pdf>.

Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado [AEBOE] (2015). Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389).

Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado [AEBOE] (s.f. a). Constitución española. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado [AEBOE] (s.f. b). Código Civil. <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

Álvarez, S. (2013) ¿Orden público europeo versus orden público internacional de cada Estado? La gobernanza del interés público global. *XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Barcelona*, 146-181. [https://www.academia.edu/6232084/\\_Orden\\_p%C3%BAblico\\_europeo\\_versus\\_orden\\_p%C3%BAblico\\_internacional\\_de\\_cada\\_Estado](https://www.academia.edu/6232084/_Orden_p%C3%BAblico_europeo_versus_orden_p%C3%BAblico_internacional_de_cada_Estado).

Atienza, M. (2018). Un supuesto enigma jurídico: el orden público. III Coloquio entre civilistas y filósofos del Derecho, Santiago de Compostela, España. <https://dfddip.ua.es/es/documentos/blog-atienza/un-supuesto-enigma-juridico-el-orden-publico.pdf?noCache=1551786293360>.

Bartolomé Cenzano, de J. C. (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: CEPC.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], (s.f.). Instrumento de Gobierno de Suecia 1974. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/swe>.

Biscaretti, P. (1973). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Carlos III (1774). Real Pragmática sobre orden público, bullicios y conmoción popular. <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/17722>.

Congreso de los Diputados (s.f. d). II República española. <https://www.congreso.es/cem/iirepesp>

Congreso de los Diputados (s.f. e). Constituciones españolas 1812-1978. Constitución de 1978. <https://www.congreso.es/cem/const1978>

- Constitute (2021a). Constitución de Portugal. [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es).
- Constitute (2021b). Ley Fundamental de Alemania. [https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2014.pdf?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf?lang=es).
- Cruz, P. (1989). Formación y evolución de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9(25), 35-62.
- De Castro, F. (1982). Notas sobre limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad. *Anuario de Derecho Civil*, nº 4. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=46561>.
- Delgado Aguado, J. (2001). La noción de orden público en el constitucionalismo español. *Cuadernos de Seguridad y Policía*, nº 7. <https://books.google.es/books?id=dYEOCAFi32YC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepagefalse>.
- Delgado, M.P.G. (2019). *Los derechos fundamentales ante el orden público: una reformulación actual en el constitucionalismo español y uruguayo* (Tesis de Doctorado en Derecho). Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Dipublico (2010, 17 de junio). Bill of Rights Ley que declara los derechos y libertades de los ingleses y establece el orden de sucesión de la corona <https://www.dipublico.org/3664/bill-of-rights-ley-que-declara-los-derechos-y-libertades-de-los-ingleses-y-establece-el-orden-de-sucesion-de-la-corona-inglaterra-1689/>.
- Domingo, de T. (2001). *¿Conflictos entre derechos fundamentales? Un análisis desde las relaciones entre los derechos a la libre expresión e información y los derechos al honor y a la intimidad*. Madrid: CEPC.
- Evans, R. J. (2005). *La llegada del Tercer Reich [The Coming of the Third Reich]*. Barcelona: Península.
- Fernández, A. F. (2015). Orden Público y Seguridad Ciudadana. Modificaciones normativas. *Revista de Derecho UNED*, (17), 287-318.
- Fernández Rozas, J. C. y Sánchez Lorenzo, S. (2013). *Derecho Internacional Privado*, 7ª Edición. Civitas.
- Fernández Sarasola, I. (2006). La primera constitución española: el Estatuto de Bayona. *Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, nº 26.
- Flaquer Montegui, R. (1999). Los derechos de asociación, reunión y manifestación. *Revista Ayer* (nº 34). [http://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/34-6-ayer34\\_DerechosyConstitucion\\_Flaquer.pdf](http://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/34-6-ayer34_DerechosyConstitucion_Flaquer.pdf).
- Freixes Sanjuán, T., y Remotti Carbonell, J.C. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 87.
- Gobierno de México (s.f.). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos [https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/imagenes/30\\_PDF.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/imagenes/30_PDF.pdf)

Jurídico Internacional (2011). Enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de América. <https://juridicointernacional.wordpress.com/2011/09/21/enmiendas-de-la-constitucion-de-los-estados-unidos-de-norteamerica/>.

Medina Guerrero, M. (2008). *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*. McGraw-Hill.

Ortego Gil, P. (2013) *Entre jueces y reos. Las postrimerías del Derecho penal absolutista*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.

Osle, R. D., Iglesias, A. N. & Andrés Santos, F. J. (2005). *Código Civil francés. Edición bilingüe*. Madrid: Marcial Pons.

Otto, de I. (1988). *Derechos fundamentales y Constitución*. Madrid: Civitas.

Paolantonio, M. E. (1987). Antecedentes y evolución del constitucionalismo. Constitucionalismo liberal y constitucionalismo social. *Revista Lecciones y Ensayos*, 47, 207-208.

Pastor Gómez, J. (1955). Las Cortes de Toledo de 1480: discurso de ingreso del académico D. José Pastor Gómez. *Boletín de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo* (1), 55-89.

Pérez Serrano, N. (1976). *Tratado de Derecho Político*. Civitas.

Quivy, R., y Campenhoudt, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.

Rivero, J. (2001). *Libertés publiques*. París: Presses Universitaires de France (PUF).

Sánchez García, J. (julio de 2017). El orden público comunitario y su incidencia en el procedimiento civil en materia de consumidores. *Revista de Derecho Vlex*, 158. <https://vlex.es/vid/orden-publico-comunitario-incidencia-685540513>.

Segado, F. F. (1990). La libertad de expresión en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de estudios políticos*, (70), 93-124.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 8 de abril de 1981, nº 11/1981.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 15 de octubre de 1982, de 15 de octubre, nº 62/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 26 de noviembre de 1984, nº 110/1984.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 13 de febrero de 1985, nº 19/1985.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 6 de agosto de 1985, nº 59/1985.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 28 de abril de 1988.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 28 de marzo de 1990, nº 55/1990.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 12 de diciembre de 1994, nº 325/1994.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 8 de mayo de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 6 de junio de 1995, nº 86/1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 13 de diciembre de 2001, nº 234/2001.

Sentencia del Tribunal Constitucional español [STC], de 28 de enero de 2003, nº 14/2003.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 5 de abril de 1966.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 31 de diciembre de 1979.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 5 de febrero de 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 11 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 28 de febrero de 2005.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 21 de febrero de 2006.

Sentencia del Tribunal Supremo español [STS], de 19 de abril de 2010.

Sousa, A. F. (2009). *Direito de reunião e de manifestação*. Lisboa: Quid Juris.

Universidad de Valladolid (s.f.). *Textos constitucionales españoles y extranjero*. Aetheneum: Zaragoza.



# EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA DE LOS BALCANES

## ANÁLISIS DE LAS OPERACIONES REALIZADAS ENTRE EL 2018-2022

JOSÉ LUIS GIL VALERO

INVESTIGADOR Y ANALISTA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Fecha de recepción: 02/01/2023. Fecha de aceptación: 20/04/2023

### RESUMEN

La presente investigación pone el foco de atención en unas de las organizaciones criminales más activas y peligrosas del mundo, las provenientes de los Balcanes. Esta nomenclatura engloba a tres grupos claramente diferenciados y sobre los cuales asentamos nuestro estudio. En concreto, nos referimos a los grupos albaneses (mayoritarios en España), las otras organizaciones provenientes de los Balcanes (serbias y montenegrinas) y, finalmente, el denominado Cártel de los Balcanes. Así pues, a través del análisis estadístico de las noticias sobre operativos realizados por la Guardia Civil contra estos grupos ofrecemos una visión general de la delincuencia organizada de los Balcanes en nuestro país entre 2018-2022. De este modo, nos planteamos las siguientes preguntas: ¿cuáles son sus principales actividades? ¿dónde operan? ¿existe una cooperación policial internacional contra estos grupos? En esta investigación responderemos a estos interrogantes para conocer mejor la actividad de la Guardia Civil frente a estas organizaciones.

*Palabras Clave:* Guardia Civil, Balcanes, crimen organizado, albaneses, España.

### ABSTRACT

This investigation focuses on one of the most active and dangerous criminal organizations in the world, those are from the Balkans. This nomenclature encompasses three clearly differentiated groups and on which we base our study. Specially, we are referring to the Albanian groups (mainly in Spain), the other organizations from the Balkans (Serbian and Montenegrin) and, finally, the so-called Balkan Cartel. Then, through the statistical analysis of the news of operations carried out by the Guardia Civil against these groups, we offer an overview of organized crime in the Balkans in our country between 2018-2022. Thus, we wonder the following questions: what are their main activities? Where do they operate? Is there international police cooperation against these groups? In this investigation we will answer these questions in order to understand the activity of the Guardia Civil confront these organizations.

*Keywords:* Guardia Civil, Balkans, Organized Crime, Albanian, Spain.

## 1. INTRODUCCIÓN: LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA DE LOS BALKANES

La criminalidad organizada proveniente de los Balcanes supone una de las mayores amenazas para nuestra seguridad colectiva. Se trata de unas organizaciones con unas características muy específicas y definidas que las diferencian de otros grupos criminales que operan en nuestro entorno (Gil, 2022a; b).

Una de las cualidades más destacables de estas organizaciones son sus férreas estructuras jerárquicas, así como una organización en torno a clanes familiares principalmente. Todo ello asentado sobre un estricto código de conducta interna basado en la familia y la confianza entre los miembros del grupo. Además de lo expuesto uno de los factores esenciales de las organizaciones de los Balcanes es su extrema violencia, debido a los antecedentes policiales, militares e incluso de servicios de inteligencia de muchos de sus miembros (Lamallari & Zhilla, 2016). Otro de los factores clave para entender a las organizaciones criminales de los Balcanes es la figura del “facilitador”. Estos sujetos son los encargados de asegurar y garantizar ciertas actividades criminales, servir de punto de unión entre diversos nodos (por ejemplo, estibadores de puertos y agentes de aduanas) (Lamallari & Zhilla, 2015). Estos facilitadores o *brokers* son considerados como *High Value Targets* por Europol en la última edición del SOCTA (Europol, 2021).

Respecto a los mercados criminales, la conocida como Ruta de los Balcanes es un punto de unión entre varias regiones en las que confluyen todo tipo de tráfico ilícitos tales como drogas o personas, así como armas. Esta región es uno de los principales nodos de entrada a la Unión Europea. Por ejemplo, Albania y Montenegro son los principales puertos de entrada para la cocaína latinoamericana. En el caso de Albania además es la principal productora y exportadora de marihuana de los Balcanes con destino a los mercados europeos (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2019). En cuanto al *cannabis*, debemos hacer especial referencia a la ciudad de Lazaret, en Albania, conocida como la “meca de la marihuana”. En cuanto al tráfico de heroína proveniente de Afganistán, los países de los Balcanes son su principal vía de entrada al territorio europeo (Kemp, 2017).

La presente investigación gira en torno a las organizaciones criminales provenientes de los Balcanes. Para este estudio se distinguen tres grandes grupos: los grupos albaneses, “otros grupos” de los Balcanes y el Cártel de los Balcanes. El primero de ellos es, con diferencia, uno de los más activos y numerosos en nuestro país, tal y como se comprobará en esta investigación. El segundo grupo lo hemos denominado “otros grupos” de los Balcanes y en él se recogen nacionalidades como la serbia, croata y montenegrina, principalmente. El tercer grupo es el denominado por las FCSE como “Cártel de los Balcanes” (operaciones “Pórtico” y “Dinastía”).

De este modo, tomamos como base para el análisis estadístico las operaciones policiales efectuadas por la Guardia Civil en el período comprendido entre el 2018 y 2022 (véase metodología). A través de la información proporcionada por las noticias mencionadas articularemos el estudio del papel desempeñado por la Guardia Civil y las características del grupo criminal objeto de estudio en función de seis cuestiones: número de operaciones y organizaciones criminales, detenciones en función de la edad, tipologías delictivas, características de las organizaciones, implicación internacional y, finalmente, ámbito territorial.

No obstante, somos conscientes de que, dentro del conjunto de operaciones efectuadas por parte de las FCSE, tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional, han desarrollado un papel notable en la lucha contra esta delincuencia. Si bien, nos centramos en el papel de aquellas operaciones llevadas a cabo por la Guardia Civil, como eje principal de este artículo.

En definitiva, con el desarrollo estadístico de los datos obtenidos durante este período ofreceremos al lector una imagen concisa y real de la amenaza que la delincuencia organizada proveniente de los Balcanes representa para España. Así, se ha tomado como base estos cinco años para elaborar un estudio que sirva de punto de partida para futuras investigaciones que aborden estas organizaciones criminales.

## 2. METODOLOGÍA

La presente investigación revierte algunas cuestiones metodológicas que apuntaremos a continuación. En primer lugar, el estudio se sustenta en los datos proporcionados por fuentes abiertas, en concreto, las noticias recogidas en las notas de prensa de la página web oficial de la Guardia Civil.

El segundo aspecto que debemos mencionar es el sesgo, puesto que trabajamos exclusivamente con estas fuentes abiertas y, por lo tanto, somos conscientes de que nuestra investigación se encuentra sesgada, ya que solo conocemos aquellas operaciones llevadas a cabo y publicadas en la web oficial. Es decir, desconocemos los operativos efectuados y que no han sido publicados o se encuentran en curso a la fecha de cierre de nuestra investigación. Así pues, partimos de la suposición de que habrá más operaciones realizadas durante el período objeto de estudio (2018-2022) y, por lo tanto, consideraremos los datos como un mínimo respecto del total acaecido entre estas fechas. Asimismo, esta investigación solo recoge las operaciones desarrolladas por la Guardia Civil, por lo que no debemos olvidar el otro tanto de operaciones de la Policía Nacional y que no contemplamos en la presente investigación.

En tercer y último lugar, otro punto a tratar es la agrupación de las diferentes organizaciones criminales objeto de estudio. En primer lugar, los grupos albaneses. En segundo lugar, lo que hemos denominado como “otras” organizaciones de los Balcanes que aglutinaría al resto de nacionales de los países de los Balcanes (serbios y montenegrinos, principalmente, junto con croatas y kosovares) a excepción de los albaneses. Y, en tercer lugar, el denominado por las FCSE nacionales e internacionales (Europol, entre otros) el Cártel de los Balcanes. Así pues, todos los datos extraídos de las notas de prensa serán presentados y analizados en torno a estos tres grandes grupos en los que hemos subdividido al conjunto de las organizaciones criminales provenientes de los Balcanes.

Antes de comenzar con el análisis de las intervenciones realizadas, cabe destacar que, a pesar de contar con un total de 26 operaciones, en las notas de prensa no siempre se proporciona información sobre las diferentes áreas que analizamos en nuestra investigación. Este hecho se debe tener en cuenta, especialmente, en el estudio de la variable de género (apartado 3.2.5.) o el empleo y la tenencia de armas (apartado 3.4.1), entre otros. Así, en los apartados correspondientes al análisis realizaremos mención expresa a esta situación cuando sea el caso.

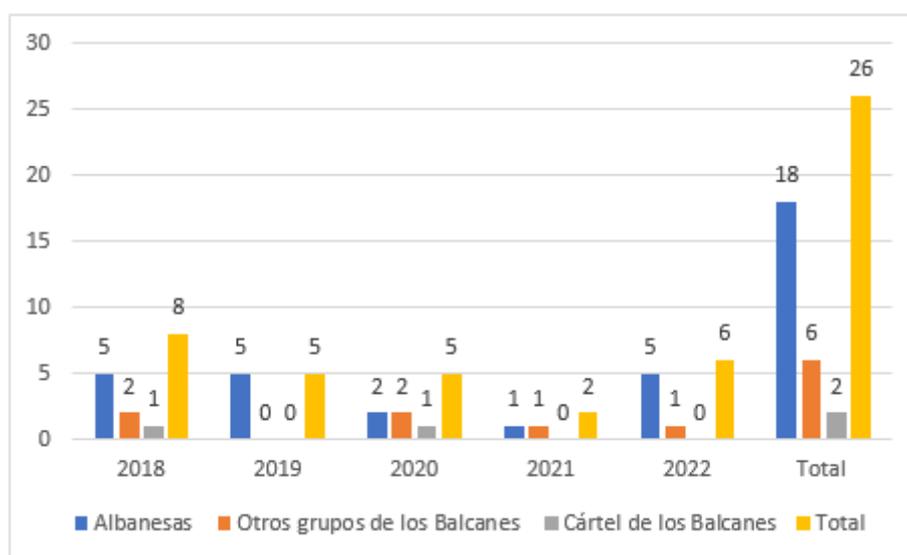
### 3. ANÁLISIS DE LAS OPERACIONES POLICIALES EFECTUADAS POR LA GUARDIA CIVIL EN EL PERÍODO 2018-2022

El objetivo principal de la presente investigación es el análisis de las noticias publicadas en la web oficial de la Guardia Civil vinculadas con las operaciones dirigidas contra estos grupos criminales. Para ello, el estudio que presentamos en este tercer apartado se organiza en torno a seis ejes principales.

En primer lugar las operaciones policiales, tanto por años como por grupo delictivo. En segundo lugar el número de detenciones llevadas a cabo, así como el tamaño de las diferentes organizaciones desarticuladas. En tercer lugar, atendemos a las tipologías delictivas diferenciando el tipo de organización, las principales actividades delictivas y su área geográfica. En cuarto lugar, nos centramos en dos factores clave para comprender mejor a estos grupos, nos referimos a la tenencia de armas y la policriminalidad. En quinto lugar, partimos del carácter transnacional de las organizaciones provenientes de los Balcanes, una forma de indagar en la repercusión en la sociedad civil es mediante las operaciones policiales llevadas a cabo por la Guardia Civil en estrecha colaboración con otros organismos (Eurojust) y cuerpos policiales. En último lugar, nuestro análisis no estaría completo sin una representación geográfica de todos aquellos operativos llevados a cabo, diferenciado por grupos criminales.

#### 3.1. NÚMERO DE OPERACIONES Y ORGANIZACIONES CRIMINALES

En este primer apartado, que conforma nuestra investigación, nos centramos en el número de operaciones policiales llevadas a cabo tanto por organización criminal como por el año de la operación. Esta visión general se recoge en la siguiente gráfica:



Gráfica 1. Número de operaciones según la organización criminal. Fuente. Elaboración propia.

Tal y como podemos apreciar en la gráfica anterior, durante este período de cinco años se han dado en nuestro país, por parte de la Guardia Civil, un total de 26 operaciones policiales dirigidas contra los grupos criminales procedentes de los Balcanes. Los datos más relevantes los encontramos en las 8 operaciones llevadas a cabo en 2018 (30,76%), así como la constante de 5 operaciones en los años siguientes, salvo en 2021 que fueron 4, y el repunte en 2022 con 6 operaciones (23,07%).

Respecto a las diferentes organizaciones criminales, constatamos que en 2018 y 2020 se sucedieron intervenciones contra los tres grupos criminales objeto de estudio (albaneses, otras organizaciones de los Balcanes y el Cártel de los Balcanes). Por su parte, en los demás años solo se efectuaron operaciones contra dos organizaciones criminales en 2019 y tres organizaciones en 2021 y 2022. En este punto debemos resaltar que durante 2020 se sucedieron 5 operaciones, el mismo número que en 2019, pero con una diferencia sustancial, puesto que nos hallábamos en pleno confinamiento por la pandemia de COVID-19 y esta situación no repercutió en la actividad criminal.

Finalmente, destacamos que las organizaciones albanesas son una constante en todos los años, lo que hace que figuren a la cabeza de las organizaciones provenientes de los Balcanes. Del total de las operaciones llevadas a cabo, 18 lo han sido contra los albaneses (69,23%).

A continuación, mostramos las intervenciones realizadas por la Guardia Civil contra las organizaciones criminales provenientes de los Balcanes. En primer lugar, presentamos el nombre de las operaciones (tabla 1) y, en segundo lugar, la organización a la que compromete cada operación (tabla 2):

2018	2019	2020	2021	2022
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hábitat Tosco</li> <li>• Carambolas</li> <li>• Heriga</li> <li>• Basilence - sprint</li> <li>• Almar</li> <li>• Karavanke</li> <li>• Venadi</li> <li>• Pórtico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finito</li> <li>• Centinela Verde</li> <li>• Sorbe</li> <li>• Hábitat Rinia</li> <li>• <u>NO CONSTA</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mencil</li> <li>• Falkusa</li> <li>• Caribes</li> <li>• Dinastía</li> <li>• Castrum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campers</li> <li>• Phantom Kobe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casino</li> <li>• Toscana-seminole</li> <li>• Trueno</li> <li>• Epiro</li> <li>• Periculum</li> <li>• Rovisa</li> </ul>

Tabla 1. Nombre de las operaciones de la Guardia Civil contra organizaciones de los Balcanes. Fuente. Elaboración propia.

Albanesas	Otras organizaciones de los Balcanes	Cártel de los Balcanes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hábitat Tosco</li> <li>• Heriga</li> <li>• Basilence-Sprint</li> <li>• Almar</li> <li>• Venandi</li> <li>• Finito</li> <li>• Centinela Verde</li> <li>• Sorbe</li> <li>• Hábitat Rinia</li> <li>• NO CONSTA (04/11/2019)</li> <li>• Mencil</li> <li>• Castrum</li> <li>• Campers</li> <li>• Casino</li> <li>• Trueno</li> <li>• Épiro</li> <li>• Periculum</li> <li>• Rovisa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carambolas</li> <li>• Karavanke</li> <li>• Falkusa</li> <li>• Caribes</li> <li>• Phantom Kobe</li> <li>• Toscana Seminole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pórtico</li> <li>• Dinastía</li> </ul>

Tabla 2. Operaciones de la Guardia Civil contra las diferentes organizaciones de los Balcanes<sup>1</sup>. Fuente. Elaboración propia.

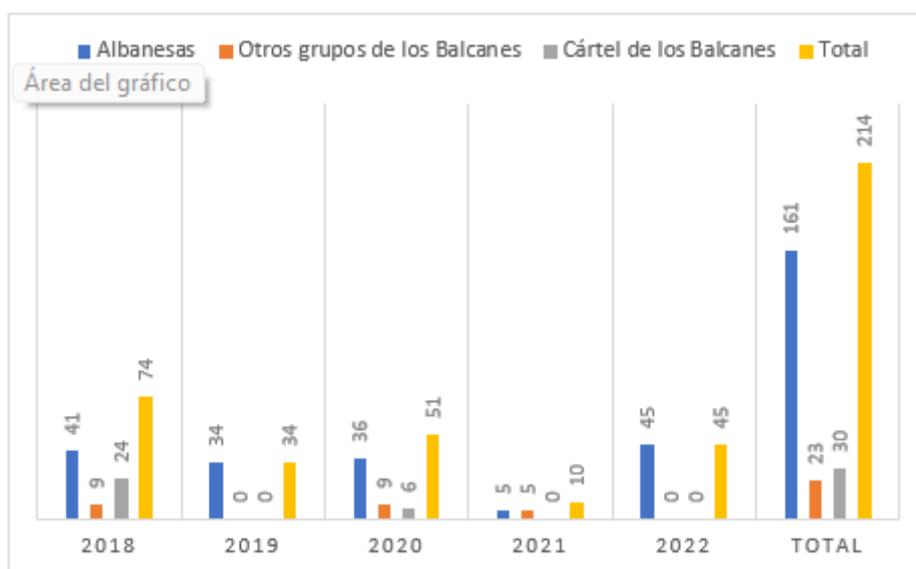
1 Según fuentes consultadas de la Guardia Civil, no consta el nombre de la operación publicada el 04/11/19.

### 3.2. NÚMERO DE DETENCIONES Y CARACTERÍSTICAS

Este apartado aborda varios puntos cuyo estudio y posterior comentario arroja una serie de datos relevantes que nos permite establecer un perfil de estas organizaciones. Así pues, analizamos en primer lugar las detenciones efectuadas, en segundo lugar el tamaño de las organizaciones desarticuladas, proseguimos con la nacionalidad y la edad de los detenidos y, finalmente, hacemos una breve mención a la variable de género.

#### 3.2.1. Detenciones

En este bloque, ponemos de relevancia el número de sujetos arrestados durante los operativos llevados a cabo en el período objeto de estudio. Al igual que en la gráfica 1, hemos diferenciado tanto por años como por grupo criminal, como se puede apreciar en la gráfica 2:



Gráfica 2. Número de detenciones efectuadas por tipo de organización criminal desarticulada. Fuente. Elaboración propia.

En la gráfica anterior mostramos el número de detenciones, así como el año y el grupo criminal al que pertenecen. Los años con mayor número de arrestos (junto con el de operaciones) fueron, de un lado, 2018 con 74 detenciones y, de otro, 2020 con 51, un 35,75% y un 24,63%, respectivamente. A estos les siguen 2022 (45) y 2019 (34).

Una vez más, y como organización destacable hallamos a la albanesa, ya que resulta ser una constante, además de la que reporta un mayor número de detenciones todos los años analizados. De este modo, la cifra que arroja (161) sobre el total de los detenidos se traduce en un 75,23% de las 214 documentadas. A estos datos les siguen muy de lejos los de los 30 detenidos pertenecientes al Cártel de los Balcanes (24 lo fueron en una misma operación en 2018), y otras organizaciones de los Balcanes con 23 detenidos.

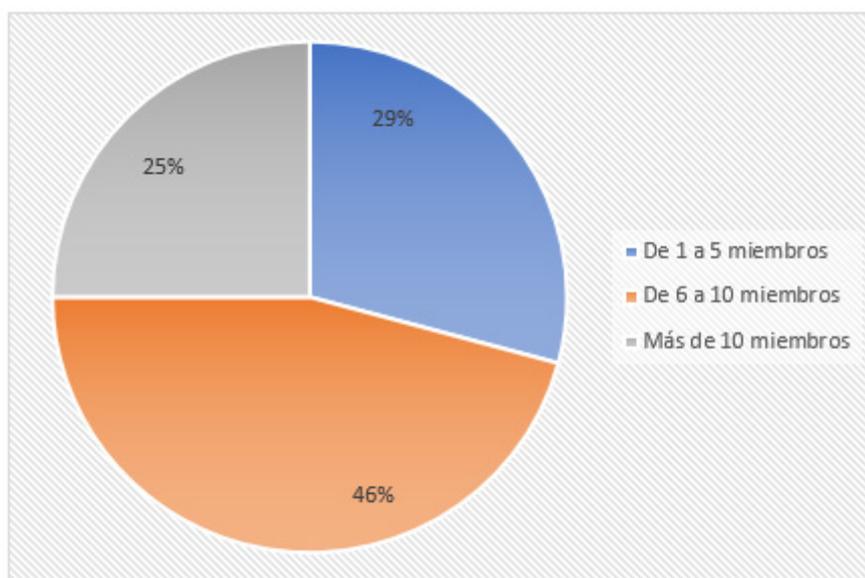
Respecto a las detenciones más relevantes (a nuestro juicio) en este período, las encontramos en las operaciones “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h) contra el Cártel de los Balcanes, “Castrum” (Guardia Civil, 2020e) contra una organización albanesa y

“Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b) contra el peligroso Clan *Skaljari* montenegrino. Así pues, debemos realizar algunos apuntes en torno a estas operaciones. En la primera de ellas se detuvo a un objetivo de alto valor (*High Value Target*<sup>2</sup>, HVT), en concreto al representante en el sur de Europa del Cártel de los Balcanes, el cual actuaba desde el puerto de Barcelona. Esta organización poseía además una amplia red de facilitadores en el Puerto, lo que les permitía un control absoluto en el tráfico de cocaína procedente de Sudamérica. En cuanto a la segunda, cabe destacar los 30 detenidos en una operación contra el tráfico de marihuana en Granada. Y la última se dirigió, por la Guardia Civil, en coordinación con la Policía Nacional, contra uno de los clanes montenegrinos más violentos dedicados al tráfico de cocaína. Entre los detenidos se encontraba un antiguo miembro (uno de sus líderes) de la banda de ladrones conocida como los *Pink Panther*<sup>3</sup>.

### 3.2.2. Tamaño de las organizaciones desarticuladas

Otro aspecto importante para comprender mejor a estas organizaciones criminales es su tamaño. Para ello, analizamos las operaciones, de un lado, a nivel general por número de detenidos (gráfica 3) y, de otro lado, de manera específica cada una de las distintas organizaciones objeto de estudio (gráficas 4, 5 y 6).

De este modo, diferenciamos tres tipos de agrupaciones, de 1 a 5 miembros (pequeñas), de 6 a 10 (mediana) y de más de 10 miembros (grandes). Así, a continuación, exponemos la distribución de las operaciones según el tamaño de las organizaciones:



Gráfica 3. Tamaño de las organizaciones criminales desarticuladas. Fuente. Elaboración propia.

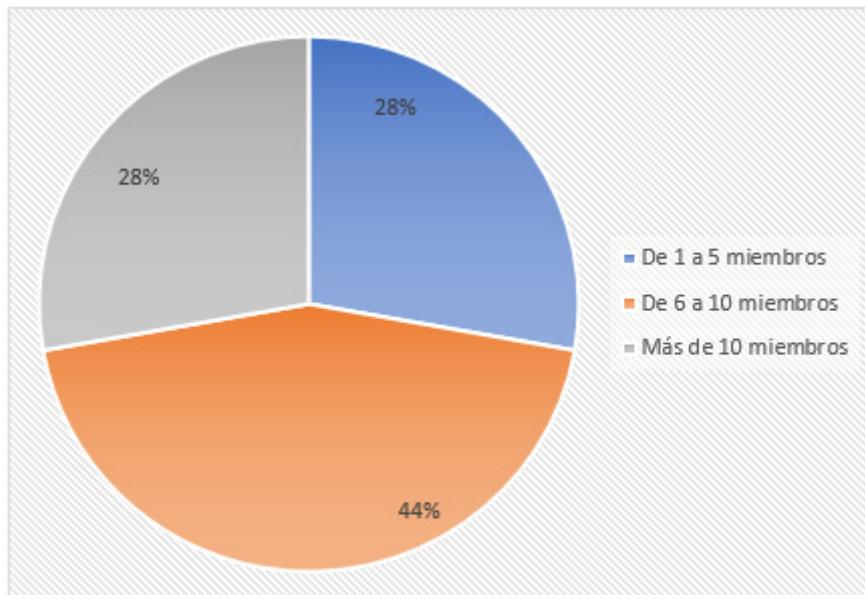
En esta gráfica se muestra de manera general la distribución por tamaño del conjunto de todas las organizaciones criminales desarticuladas. No obstante, los datos

- 2 Los objetivos de alto valor, más conocidos por sus siglas en inglés HVT (*High Value Targets*), son aquellos que por sus características se convierten en nodo central de la organización y estructura de un grupo criminal (Europol, 2021).
- 3 Esta organización se dedicaba a los robos en joyerías de lujo en a lo largo de todo el mundo entre los años 2000 y 2010.

se obtienen de 24 de las 26 organizaciones desarticuladas, ya que en dos de ellas no hubo detenciones en España y, por lo tanto, desconocemos su tamaño.

En primer lugar, las organizaciones predominantes son aquellas compuestas por entre 6 y 10 miembros (46%). En segundo lugar, las de 1 a 5 (29%). Y, finalmente, aquellas compuestas por más de 10 sujetos (25%). Estos datos indican que lo más frecuente es hallar organizaciones de tamaño medio y pequeño. No obstante, si tenemos en cuenta los datos extraídos, observamos que las organizaciones medianas y grandes conforman un 71% del total. Así pues, de este análisis se desprende que las FCSE han de hacer frente a estructuras criminales mayoritariamente grandes.

La segunda cuestión que abordamos es el tamaño de las organizaciones criminales de los Balcanes de manera individual. De este modo, mediante la siguiente gráfica indagamos en la más relevante de los tres grupos estudiados, las albanesas:

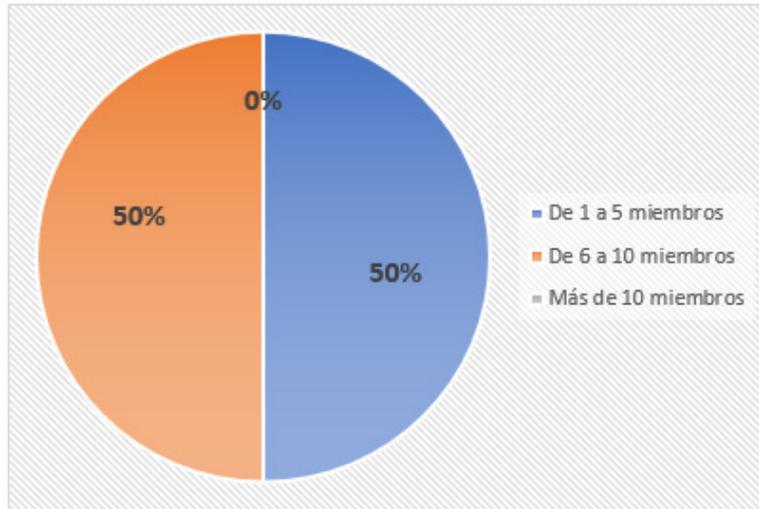


Gráfica 4. Tamaño de las organizaciones criminales albanesas desarticuladas. Fuente. Elaboración propia.

Respecto a las organizaciones albanesas, recordemos que hallamos un total de 18 operaciones. Dicho esto, la gráfica 4 muestra, de un lado, que las organizaciones de tamaño reducido y de gran tamaño suponen un 28% de organizaciones, cada una, es decir, presentan entre 1 y 5 miembros o más de 10. Por otro lado, las organizaciones de tamaño medio (entre 6 y 10 miembros) son las más comunes, con un 44% del total desarticuladas. Así pues, de manera general las medianas y grandes suponen un 72% del total, lo que nos muestra que los grupos albaneses mayoritariamente actúan en grupos medio-grandes.

Asimismo, en cuanto a estos grupos, es oportuno citar alguna operación ilustrativa de cada uno de los tres tamaños documentados. Para las organizaciones pequeñas, hallamos la operación “Venandi” (4 detenidos) (Guardia Civil, 2018g), como ejemplo de organización mediana “Casino” (8 detenidos) (Guardia Civil, 2022a), y, finalmente, grande “Castrum” con 30 detenidos (Guardia Civil, 2020e).

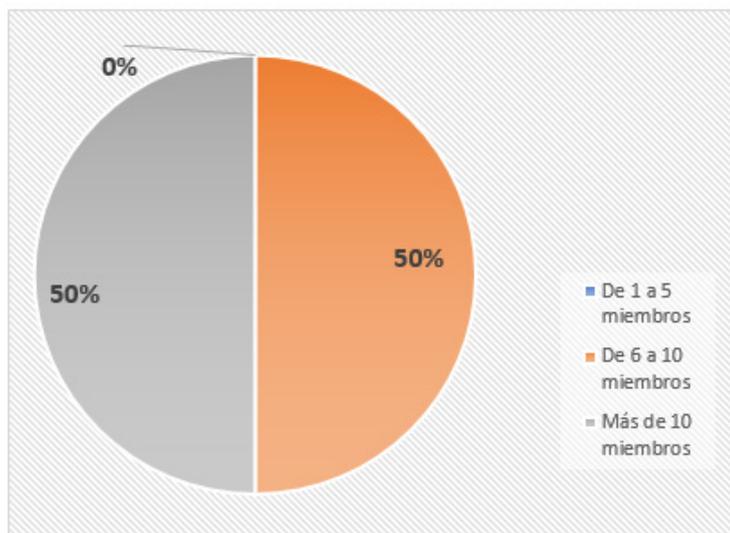
El segundo grupo criminal que analizamos es el de los Balcanes. En la siguiente gráfica representamos el tamaño de estas según el número de miembros, al igual que procedimos anteriormente con el primer grupo (gráfica 2):



Gráfica 5. Tamaño de otras organizaciones criminales de los Balcanes desarticuladas. Fuente. Elaboración propia.

En cuanto a los datos extraídos del conjunto de las 6 organizaciones desarticuladas, hemos de indicar que en tan solo 4 de ellas se produjeron detenciones. Así pues, en estos casos se aprecia un 50% tanto en organizaciones de tamaño pequeño (de 1 a 5), como mediano (de 6 a 10). Algunas operaciones que ilustran el primer grupo son “Falkusa” (Guardia Civil, 2020b) y “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b). Por su parte, como representantes de operaciones en las que se desarticuló organizaciones de tamaño medio, hallamos las operaciones “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b) y “Caribes” (Guardia Civil, 2020c). De vuelta a la gráfica 5, lo más destacable es la ausencia de la franja de más de 10 miembros.

Como observamos a continuación, algo similar ocurre con las organizaciones pertenecientes al Cártel de los Balcanes:

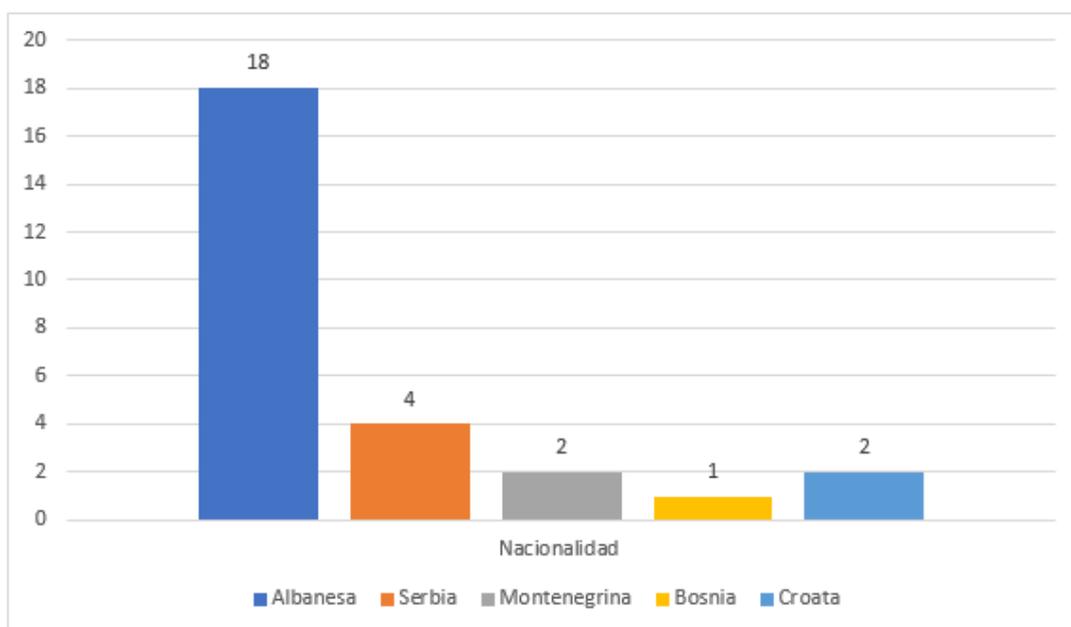


Gráfica 6. Tamaño de las organizaciones criminales del Cártel de los Balcanes desarticuladas. Fuente. Elaboración propia.

El Cártel de los Balcanes presenta un panorama similar al anterior (organizaciones criminales de los Balcanes, gráfica 5). Dicho de otro modo, las dos operaciones con detenciones reflejan un caso de grupo mediano y otro grande, perteneciente a las operaciones “Dinastía” (Guardia Civil, 2020d) y “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h), respectivamente.

### 3.2.3. Nacionalidades de los detenidos

Puesto que la presente investigación gira en torno a la delincuencia organizada cuyo origen radica en los Balcanes, consideramos que se ha de hacer una mención expresa a las principales nacionalidades que integran a todas estas organizaciones criminales desarticuladas por la Guardia Civil durante el período objeto de estudio. No obstante, debemos indicar que no se han podido obtener los datos concretos de todas las nacionalidades, tan solo los que hemos reflejado en la gráfica, ya que estos no se detallan en las notas de prensa consultadas. Para ello, en la siguiente gráfica presentamos la distribución de los detenidos según las nacionalidades:



Gráfica 7. Nacionalidades de los integrantes en las distintas organizaciones criminales desarticuladas. Fuente. Elaboración propia.

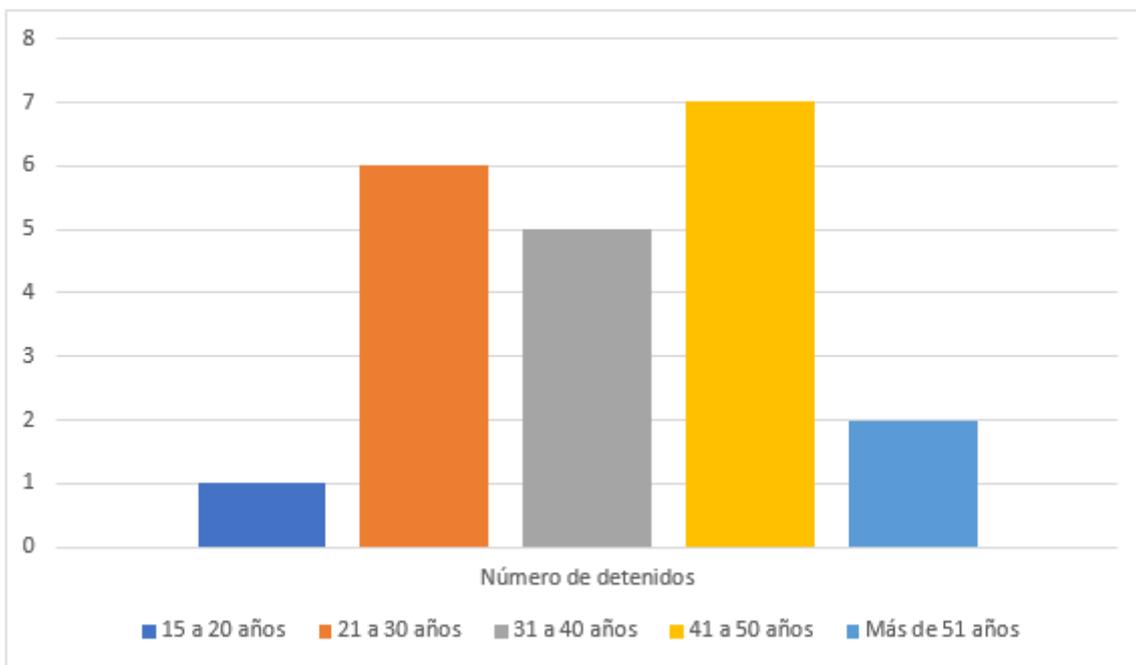
Entre los países de los Balcanes<sup>4</sup> las principales nacionalidades que conforman las organizaciones criminales desarticuladas<sup>5</sup> son las que figuran en la gráfica anterior. Así pues, del total de las 26 operaciones llevadas a cabo destaca Albania con 18, seguida de Serbia con 4. En última instancia mencionar tanto a los montenegrinos (2), como a los croatas (2). No obstante, la presencia de los bosnios ha sido meramente testimonial. Finalmente, en cuanto a las nacionalidades serbia y montenegrina, se constata la presencia de mafias de estas procedencias en España. Muestra de ello son las operaciones “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b), “Caribes” (Guardia Civil, 2020c) y “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b).

4 Albania, Kosovo\*, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia y Croacia, este último, perteneciente a la Unión Europea.

5 Véase tabla 2, apartado 3.1.

### 3.2.4. Edades de los detenidos

El cuarto aspecto en torno a los detenidos es la edad de los arrestados. En este punto debemos mencionar, al igual que en el anterior apartado, que no se conocen todos los datos, ya que estos no se recogen en las notas de prensa analizadas. De este modo, hemos establecido un rango general que va de los 21 a los 51 años. De los 214 detenidos, conocemos las edades exactas de 21 de ellos. No obstante, consideramos relevante esta información, aunque solo sirva como un mero apunte. Así pues, en la siguiente gráfica desglosamos en diferentes franjas etarias el rango mencionado anteriormente:



Gráfica 8. Desglose aproximado por edades. Fuente. Elaboración propia.

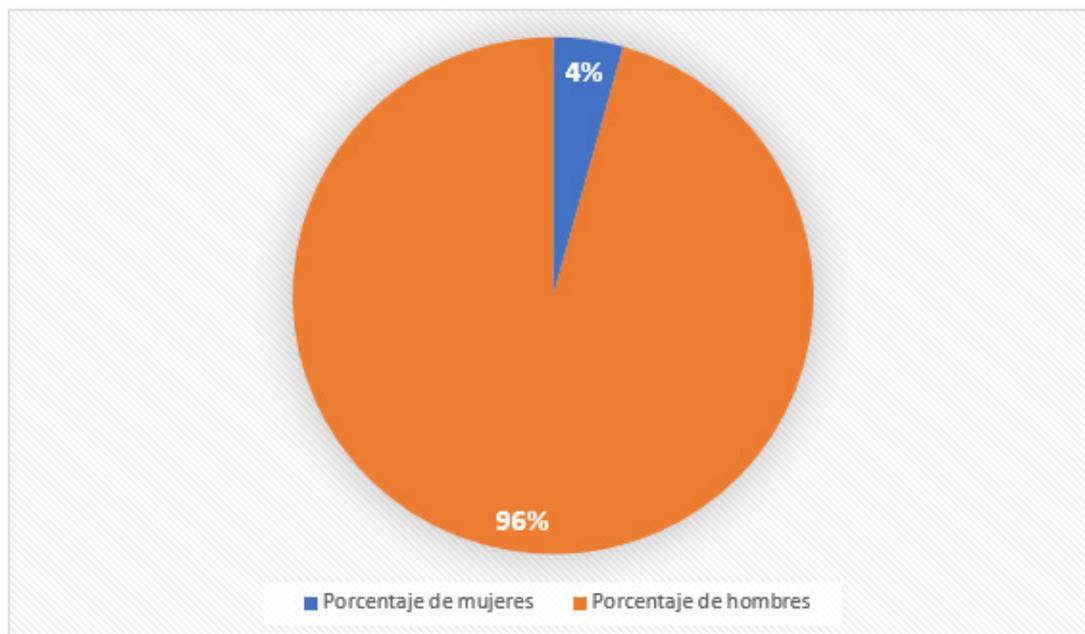
Estos datos suponen el 9,81% del total analizado. Sin embargo, merecen nuestra atención por su relevancia, así, abordamos estos datos a modo de aproximación. De este modo, observamos que los detenidos son sujetos mayoritariamente pertenecientes a una franja comprendida entre los 20 y 50 años. En concreto, los de entre 40-50 años representan el grueso, seguidos por los de 21-30 años y, finalmente, la franja entre 30 y 40 años.

El último apunte en torno a las edades de los detenidos obedece a los extremos de la horquilla que exponemos en la gráfica 8. Así, en la operación “Hábitat Tosco” (Guardia Civil, 2018a) se detuvo al menor que, recordemos, tenía 21 años. Por su parte, el mayor de estos fue capturado en la operación “Almar” (Guardia Civil, 2018e) con 51 años.

### 3.2.5. Variable de género

Con el presente subapartado finalizamos el estudio de los detenidos y sus características y, en este abordamos la variable de género. A pesar de que las mujeres no son muy comunes en este tipo de organizaciones, nos ha parecido relevante recoger

el dato. Así pues, en la siguiente gráfica exponemos la representación de las mujeres entre las 214 personas arrestadas en el período que investigamos (2018-2022):



Gráfica 9. Participación de las mujeres en las diferentes organizaciones criminales desarticuladas. Fuente. Elaboración propia.

De las 214 personas arrestadas en este período, 9 fueron mujeres, lo que supone un 4,20% de la muestra objeto de estudio, tal y como refleja la gráfica. Debido a que desconocemos la totalidad de los datos sobre el género de los arrestados (sin identificar en la noticia), no podemos ahondar más en el papel que las mujeres desempeñan dentro del entramado criminal de la organización. No obstante, dejamos una puerta abierta a futuras investigaciones sobre este aspecto, que, a nuestro juicio, puede aportar una información relevante, en cuanto a distribución de roles y cometidos dentro de estas organizaciones criminales.

Las operaciones efectuadas por la Guardia Civil en las que tuvieron lugar detenciones de mujeres fueron “Hábitat Tosco” (Guardia Civil, 2018a), “Basilence-Sprint” (Guardia Civil, 2018d) y “Almar” (Guardia Civil, 2018e). Resulta llamativo que tan solo se dieran en el año 2018 y salvo la última, que se trataba de tráfico ilícito de migrantes, las otras dos se encontraban relacionadas con los robos violentos.

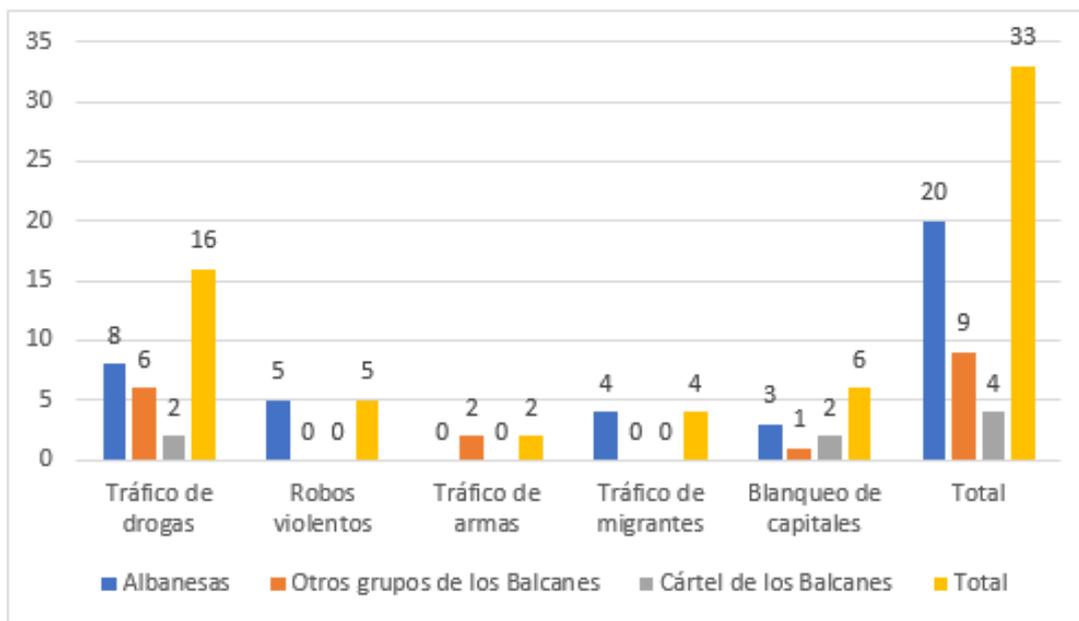
Según un informe de Naciones Unidas, el porcentaje de mujeres detenidas en la región de los Balcanes relacionadas con la criminalidad organizada fue un 7% del total de los arrestados. Cabe destacar que, del conjunto de estas mujeres, el 72% estaba relacionado con el tráfico de estupefacientes, seguido de un 16% por tráfico de armas y un 12% por tráfico de migrantes (UNODC, 2020).

### 3.3. TIPOLOGÍAS DELICTIVAS

Tras asistir a las características de los sujetos detenidos, en este tercer bloque indagaremos en las tipologías delictivas. Asimismo, estas se dividen en tres subapartados, a saber: organización criminal y año, las principales sustancias decomisadas y, finalmente, el ámbito territorial en la península.

### 3.3.1. Organización criminal y año de desarticulación

En este subapartado desgranamos las principales tipologías delictivas a las que se dedicaban los grupos criminales objeto de estudio, así como el total de estas. Para ello, en la siguiente gráfica exponemos esta información y, tras esta, destacaremos los datos de mayor relevancia:



Gráfica 10. Tipologías delictivas por organización criminal. Fuente. Elaboración propia.

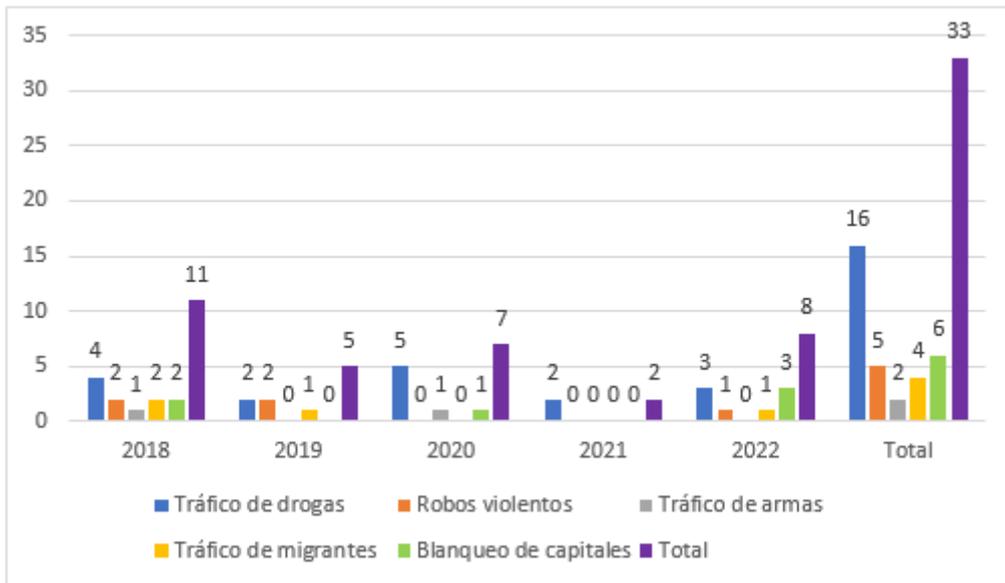
En la gráfica 10 aparece la distribución de las 26 operaciones policiales llevadas a cabo por la Guardia Civil entre 2018-2022 y las principales actividades criminales a las que se adscriben. Cabe destacar que en una misma operación se pueden dar más de una tipología delictiva, de ahí la cifra total de 33. Si bien existen otros tipos penales como tenencia ilícita de armas, falsedad documental, y defraudación de fluido eléctrico, entre otras.

Así pues, en la gráfica 10 hemos mostrado las principales actividades. Por su parte, en cuanto a la tenencia ilícita de armas, esta cuestión se abordará en el apartado correspondiente (3.4.1.), por su parte, la defraudación de fluido eléctrico se vincula, generalmente, con las plantaciones de marihuana *indoor* (apartado 3.3.2.).

Se ha diferenciado no solamente el tipo delictivo, sino también la organización criminal para mostrar la relación existente entre organizaciones y mercados criminales. Los datos más relevantes son, en primer lugar, que tanto el tráfico de drogas como el blanqueo de capitales se da en los tres grupos criminales. En segundo lugar, los robos con violencia y el tráfico de armas se encuentran asociados a los albaneses y otros grupos de los Balcanes (serbios y montenegrinos), respectivamente. Y, en último lugar, la incidencia de los albaneses en el conjunto alcanza más de la mitad, con el 60,60%.

Una vez expuestas las principales actividades criminales, en relación con las diferentes organizaciones desarticuladas, abordamos el segundo aspecto de este

apartado. Así, en la siguiente gráfica exponemos la distribución de tipologías delictivas, pero esta vez centrada en los años analizados:



Gráfica 11. Tipología delictiva por año (2018-2022). Fuente. Elaboración propia.

En esta última gráfica, si atendemos a los años y la tipología delictiva, se puede apreciar que 2018 fue el único en el que se dieron las cinco actividades criminales y, además, en numerosas ocasiones (33,33%), ya que en el resto de los años tan solo se documentan tres de ellas. El tráfico de drogas constituye la constante dentro de los mercados criminales, seguido del blanqueo de capitales. Los años 2022 y 2020, respectivamente, fueron, después de 2018, en los que más tipos delictivos se registraron.

A continuación, detallamos las diferentes operaciones llevadas a cabo en relación con la/s actividad/es delictiva/s referenciadas:

**Tráfico de estupefacientes:** “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b), “Karavanke” (Guardia Civil, 2018f), “Venandi” (Guardia Civil, 2018g), “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h), “Centinela Verde” (Guardia Civil, 2019b), “Sorbe” (Guardia Civil, 2019c), “Mencil” (Guardia Civil, 2020a), “Falkusa” (Guardia Civil, 2020b), “Caribes” (Guardia Civil, 2020c), “Dinastía” (Guardia Civil, 2020d), “Castrum” (Guardia Civil, 2020e), “Campers” (Guardia Civil, 2021a), “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b), “Casino” (Guardia Civil, 2022a), “Toscana-Semínole” (Guardia Civil, 2022b), “Trueno” (Guardia Civil, 2022c) y “Periculum” (Guardia Civil, 2022e).

**Robos violentos:** “Hábitat Tosco” (Guardia Civil, 2018a), “Basilence-sprint” (Guardia Civil, 2018d), “Finito” (Guardia Civil, 2019a), “Hábitat Rinia” (Guardia Civil, 2019d) y “Rovisa” (Guardia Civil, 2022f).

**Tráfico de armas:** “Karavanke” (Guardia Civil, 2018f) y “Falkusa” (Guardia Civil, 2020b).

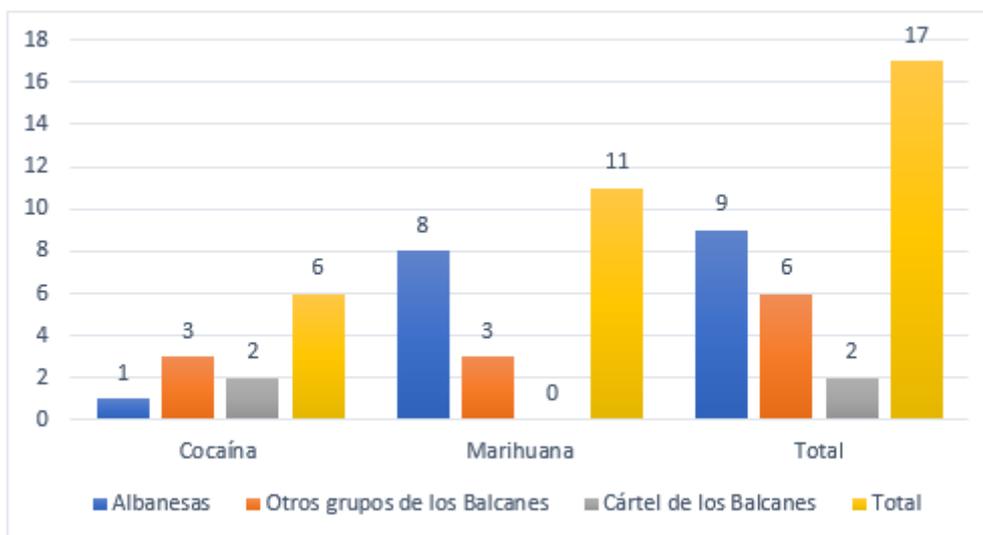
**Tráfico ilícito de migrantes:** “Hégira” (Guardia Civil, 2018c), “Almar” (Guardia Civil, 2018e), la publicada el 04/11/2019 y cuyo nombre no ha podido ser incluido al desconocerse (Guardia Civil, 2019e) y “Épiro” (Guardia Civil, 2022d).

**Blanqueo de capitales:** “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b), “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h), “Dinastía” (Guardia Civil, 2020d), “Casino” (Guardia Civil, 2022a), “Trueno” (Guardia Civil, 2022c) y “Épiro” (Guardia Civil, 2022d).

De este modo, concluimos el estudio de los tipos delictivos y su distribución a lo largo del período analizado con la mención a las operaciones que ilustran la importancia de los cinco delitos más importantes, tal y como se ha expuesto en las gráficas y, en especial, en la gráfica 10.

### 3.3.2. Tipología de las principales sustancias decomisadas

Tal y como se ha visto en el apartado anterior, la principal actividad delictiva la conforma el tráfico de estupefacientes, de ahí que consideremos esencial para nuestra investigación analizarla expresamente. En el siguiente gráfico mostramos las dos principales sustancias decomisadas (cocaína y marihuana) en las operaciones policiales llevadas a cabo contra estos grupos criminales:



Gráfica 12. Sustancias decomisadas según la organización criminal. Fuente. Elaboración propia.

Las 17 operaciones efectuadas contra el tráfico de drogas arrojan información relevante, como se observa en la gráfica expuesta. Por un lado, el principal mercado lo constituye la marihuana con un 64,70% del total de las operaciones, seguido de la cocaína con un 35,29%. Por otro lado, respecto a la relación entre organizaciones y sustancia decomisada, los albaneses son los principales traficantes de marihuana (52,94%), seguidos del resto de organizaciones cuyo principal mercado lo encuentran en la cocaína (47,05%). Los datos arrojados se complementan con la mención a diferentes operaciones llevadas a cabo, en primer lugar, contra el tráfico de cocaína y, en segundo lugar, contra la marihuana.

Entre las operaciones contra el tráfico de cocaína, destacan: “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h), “Falkusa” (Guardia Civil, 2020b), “Dinastía” (Guardia Civil, 2020d), “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b), “Casino” (Guardia Civil, 2022a) y “Toscana Semínole” (Guardia Civil, 2022b).

Y, contra el tráfico de marihuana: “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b), “Karavanke” (Guardia Civil, 2018f), “Venandi” (Guardia Civil, 2018g), “Centinela Verde”, (Guardia Civil, 2019b), “Sorbe” (Guardia Civil, 2019c), “Mencil” (Guardia Civil, 2020a), “Caribes” (Guardia Civil, 2020c), “Castrum” (Guardia Civil, 2020e), “Campers” (Guardia Civil, 2021a), “Trueno” (Guardia Civil, 2022c) y “Periculum” (Guardia Civil, 2022e).

Respecto al tráfico de marihuana, hemos de hacer una diferenciación entre aquellos cultivos en exteriores (*outdoor*) y los que se realizan en interior (*indoor*). En la siguiente imagen apreciamos la distribución de este tipo de plantaciones en aquellas operaciones llevadas a cabo por la Guardia Civil:

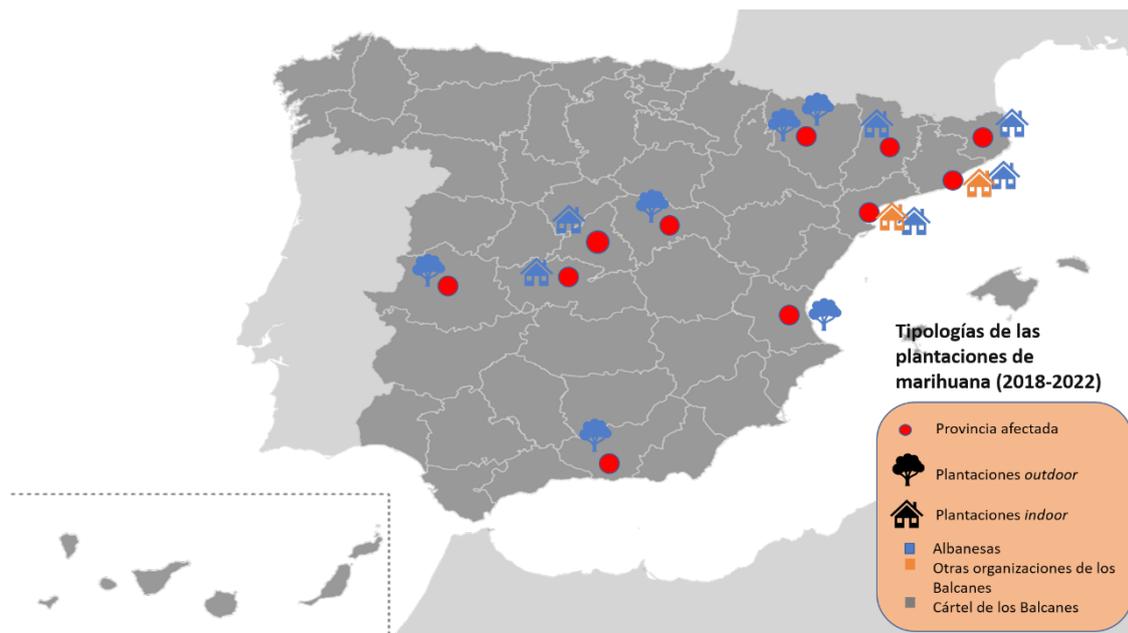


Imagen 1. Tipologías de las plantaciones de marihuana. Fuente. Elaboración propia.

El primer dato que llama la atención es la ausencia de esta actividad criminal en el Cártel de los Balcanes, pues este mercado se reparte entre dos grupos, los albaneses y las otras organizaciones de los Balcanes. Así, como podemos observar, la distribución entre unas y otras plantaciones se encuentra repartida en tipos *outdoor* como *indoor*. No obstante, destacamos los cultivos intervenidos en Huesca, en la operación “Periculum” (Guardia Civil, 2022e) en la que se decomisaron 44 toneladas de marihuana en una zona boscosa del Pirineo aragonés. Según fuentes de la Guardia Civil consultadas, la gran mayoría de estas organizaciones criminales albanesas están formadas por grupos de individuos itinerantes que viajan desde Albania hasta España para encargarse de la “cosecha”.

Posteriormente, abandonan nuestro país y rotan con otros grupos de sujetos. En otros casos es tan solo un albanés, conocido como “jardinero” el que se encarga de vigilar la plantación y de todas aquellas gestiones relacionadas con el cultivo, para abandonar, posteriormente, el país. Suponemos que todos estos grupos pertenecen a otras organizaciones mucho más grandes, sitas en la propia Albania, la mayor productora/exportadora de marihuana.

Tal y como se ha podido observar en numerosas operaciones dirigidas contra este tipo de plantaciones, las labores de ingeniería agraria/botánica se encuentra al mismo

nivel que la seguridad que emplean para protegerse tanto de la policía como de otros grupos. Estas engloban el control de temperatura, la obtención del agua, a veces, desviando cauces de ríos o de embalses cercanos y el uso fraudulento del fluido eléctrico, entre otras. Finalmente, respecto a la seguridad, con frecuencia buscan ubicaciones en lo más profundo de los parajes naturales, en muchos casos casi inaccesibles. Además, usan cámaras de vigilancia 24 horas, drones e incluso trampas y puestos de observación para detectar posibles intrusos. Todo ello nos muestra el nivel de organización de estos grupos criminales.

### 3.3.3. Distribución geográfica de las organizaciones criminales según la tipología delictiva

No podemos finalizar el estudio de este apartado sin atender al alcance y la distribución geográfica de las principales actividades delictivas llevadas a cabo, en este período, por los grupos criminales de los Balcanes objeto de estudio. En la imagen siguiente se puede apreciar de manera clara como albaneses, otras organizaciones de los Balcanes y el Cártel de los Balcanes han desarrollado sus diferentes actividades criminales:

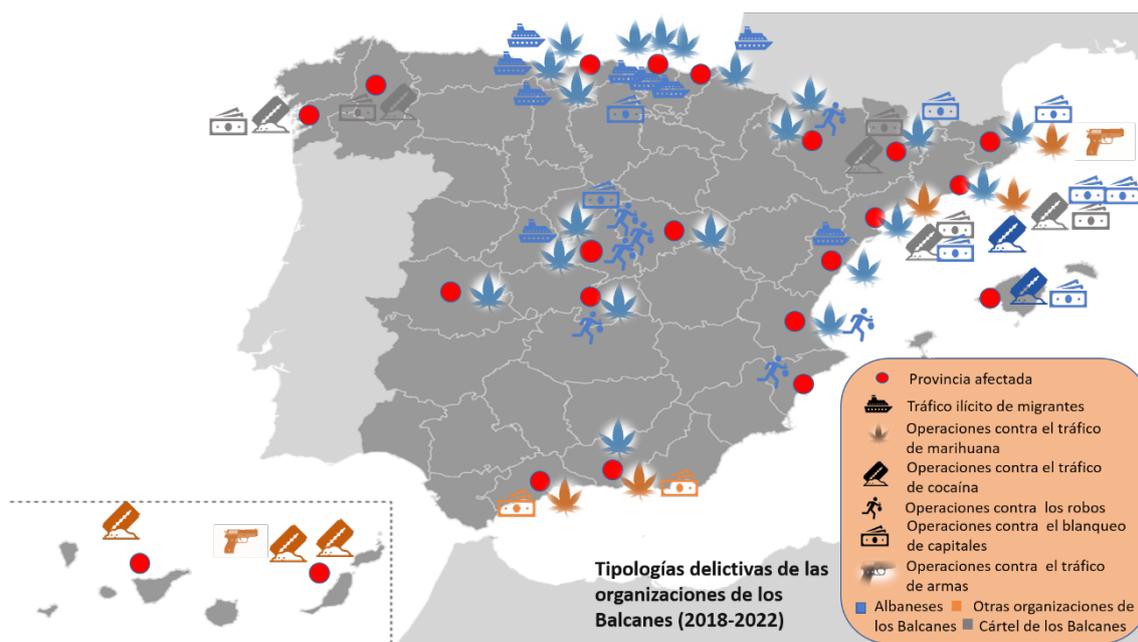


Imagen 2. Distribución geográfica de las operaciones por tipologías delictivas.  
Fuente. Elaboración propia.

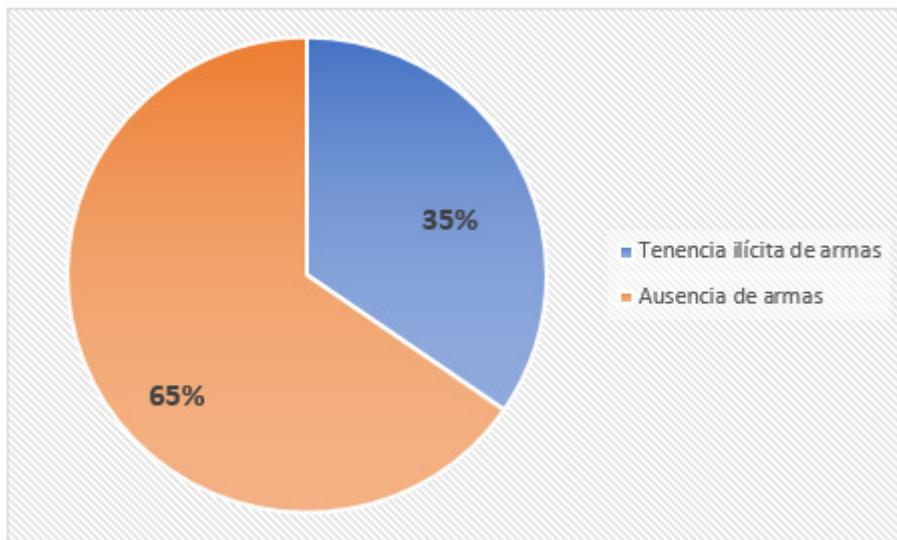
Tal y como se puede apreciar en la imagen anterior, la zona de Cataluña y Baleares presenta la práctica totalidad, tanto de actividades delictivas como de grupos criminales implicados en las mismas. El norte de España, por su parte, destaca por el tráfico de marihuana y de migrantes, mientras que la zona centro de la península aún los robos con violencia, tráfico de migrantes y de marihuana. En última instancia, en Galicia y las Canarias se concentra el tráfico de cocaína proveniente de Latinoamérica. Asimismo, nuevamente hallamos a Cataluña y Baleares con un panorama similar al de los territorios mencionados (Galicia y Canarias).

### 3.4. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES DE LOS BALCANES

Tras abordar las tipologías delictivas mediante diferentes secciones, en este cuarto apartado indagamos en dos puntos básicos para entender a estas organizaciones criminales. De un lado, el uso o tenencia ilícita de armas y, de otro lado, la dedicación a más de una actividad criminal, lo que se conoce como policriminalidad.

#### 3.4.1. Empleo o tenencia ilícita de armas

Como bien se ha explicado en anteriores investigaciones (Gil, 2022a; b), una de las características esenciales de dichas organizaciones criminales la conforma su carácter violento. Este punto lo hemos analizado a través de la tenencia ilícita de armas de estos grupos en el momento de su detención. En el siguiente gráfico mostramos los datos recopilados en las diferentes operaciones policiales:



Gráfica 13. Tenencia ilícita de armas. Fuente. Elaboración propia.

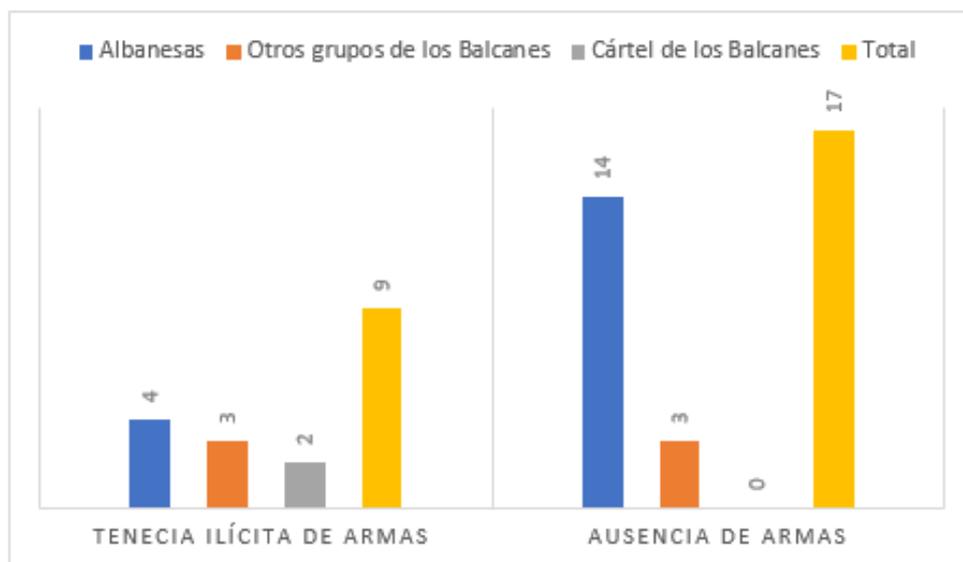
De los datos analizados, resulta interesante que tan solo en un 35% de los casos se les intervino armas en el momento de su detención o en los registros posteriores. De la lectura en profundidad que nos ofrecen estos datos, se extraen dos hipótesis principalmente. De un lado, estos grupos buscan pasar desapercibidos y juegan con su reputación de violentos. De este modo, en muchas ocasiones pueden “prescindir” de las armas, ya que nadie “en su sano juicio” efectuaría un vuelco contra los grupos de albaneses o de los Balcanes. Y, de otro lado, si partimos de la premisa anterior, en caso de ser detenidos, la tenencia ilícita de armas es un delito más a sumar a la posible pena.

Una de las características asociadas a la criminalidad proveniente de los Balcanes es el uso de la violencia que, de manera explícita, manifiestan en sus actividades delictivas. Esta rudeza de muchos de sus miembros, cuyo origen radica en su pasado militar, policial e incluso de pertenencia a servicios de inteligencia, hace que posean una reputación de extrema violencia. De hecho, son muchos los robos en viviendas en los que, concretamente, los albaneses se han ensañado con sus víctimas.

Estos comportamientos violentos y agresivos propician, al igual que en la guerra, una “reputación” y, con ello, en sus siguientes acciones las víctimas no se resistirán, e incluso condiciona a las FCSE a la hora de actuar. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos con la operación “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b) llevada a cabo contra el Clan *Skaljari* montenegrino (extremadamente violento y peligroso). Esto lo podemos encontrar en numerosas operaciones en las que explícitamente se indica que, dada la peligrosidad de los sujetos, se ha contado con la intervención de grupos especiales como el Grupo de Acción Rápida (GAR) de la Guardia Civil, como sucedió durante la operación “Hégira” (Guardia Civil, 2018c).

Finalmente, respecto a la tenencia ilícita de armas, las operaciones en las que se intervinieron armas de fuego (algunas de grado militar como Kalashnikov, HK-MP5 con silenciador, AK 47, CETME y subfusiles Skorpion – “Karavanke”) fueron las siguientes: “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b), “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h), “Dinastía” (Guardia Civil, 2020d), “Castrum” (Guardia Civil, 2020e), “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b), “Casino” (Guardia Civil, 2022a), “Trueno” (Guardia civil, 2022c) y “Épiro” (Guardia Civil, 2022d).

Tras haber puesto de manifiesto en términos generales estos datos, indagaremos en las operaciones donde se incautaron o no armas, pero esta vez en cada grupo criminal. Así, en la siguiente gráfica se expone la dicotomía analizada en la gráfica 13 (tenencia-ausencia) y lo sucedido en los tres grupos que conforman la criminalidad organizada de los Balcanes:

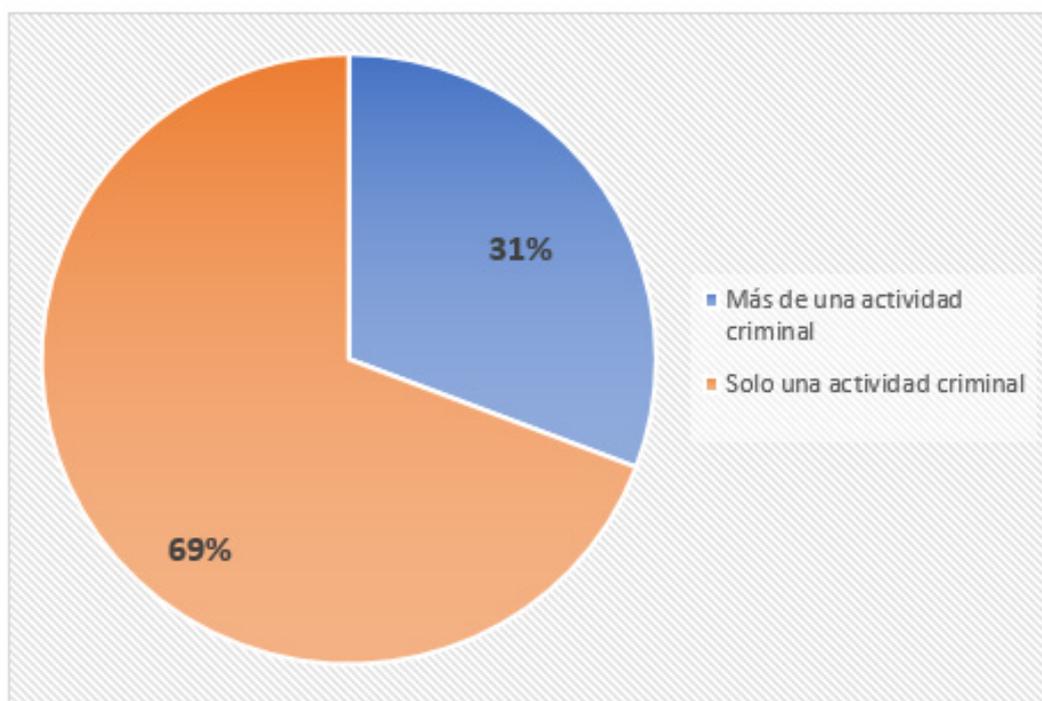


Gráfica 14. Tenencia de armas por organización criminal desarticulada. Fuente. Elaboración propia.

De manera individualizada, organización por organización, se observa con claridad la escasa tenencia ilícita de armas en cada uno de los grupos objeto de estudio. Así, lo más destacable es que en el Cártel de los Balcanes la tenencia de armas se ha dado en las dos operaciones efectuadas (“Pórtico” y “Dinastía”), un 100%, mientras que, en las otras organizaciones de los Balcanes y las albanesas, representa un 50% y un 22,22%, respectivamente.

### 3.4.2. Policriminalidad

La policriminalidad, entendida como la dedicación a más de una actividad ilícita, es otro de los puntos clave en este apartado, que, junto con el anterior, nos muestra unas características muy concretas de estas organizaciones criminales. En la siguiente gráfica representamos de manera clara dicha tendencia:



Gráfica 15. Policriminalidad en las organizaciones criminales provenientes de los Balcanes. Fuente. Elaboración propia.

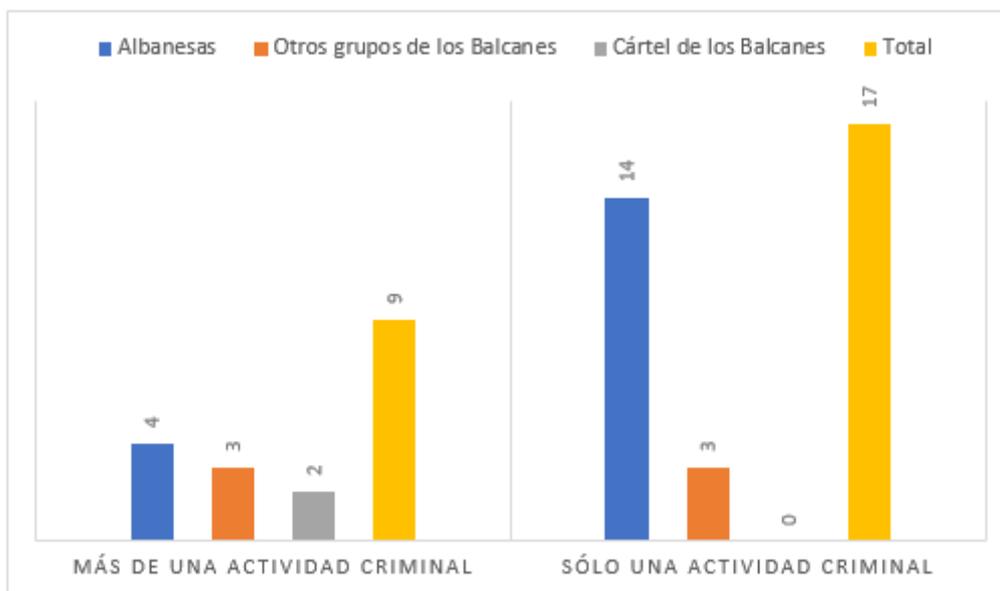
Las organizaciones criminales de los Balcanes en España se dedican exclusivamente a un solo mercado criminal (69%), y, un menor porcentaje lo hacen en varios (31%). El fenómeno de la policriminalidad se recoge en los documentos sobre tendencias y amenazas criminales que elabora Europol, denominados *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)* (Europol, 2021), y pone de manifiesto las tendencias delictivas en el panorama europeo.

En un mundo cada vez más globalizado y con una presión constante no solo de las fuerzas del orden, sino de las propias organizaciones criminales, los mercados delictivos tienden a diversificarse para aumentar beneficios a la par que se reducen riesgos.

De ahí que la tendencia en la Unión Europea sea dedicarse a más de una actividad delictiva (por ejemplo, tráfico de drogas y blanqueo constituye la combinación más común).

De igual modo que en el anterior subapartado (uso o tenencia de armas), a continuación exponemos, de manera individualizada, cada una de las organizaciones

desarticuladas durante las operaciones policiales efectuadas y cómo es su actividad delictiva (exclusiva o policriminal):



Gráfica 16. Policriminalidad en las organizaciones criminales desarticuladas en operaciones policiales. Fuente. Elaboración propia.

Si ponemos el foco de atención en cada una de las organizaciones objeto de investigación, observamos que en las pertenecientes al Cártel de los Balcanes en ambas operaciones (“Pórtico” y “Dinastía”) el grupo realizaba más de una actividad delictiva. Respecto a aquellas pertenecientes a otros grupos de los Balcanes, se dedican al 50% tanto a una sola actividad, como a varias (“Carambolas”, “Karavanke” y “Toscana-Semínole”). Por lo que respecta a las organizaciones de albaneses, el 77,77% solo desempeña una actividad criminal, frente a un 22,22% que lo hace en varias (“Basilence-sprint”, “Almar”, “Centinela Verde” y la llevada a cabo el 04/11/19).

### 3.5. PERSPECTIVA INTERNACIONAL

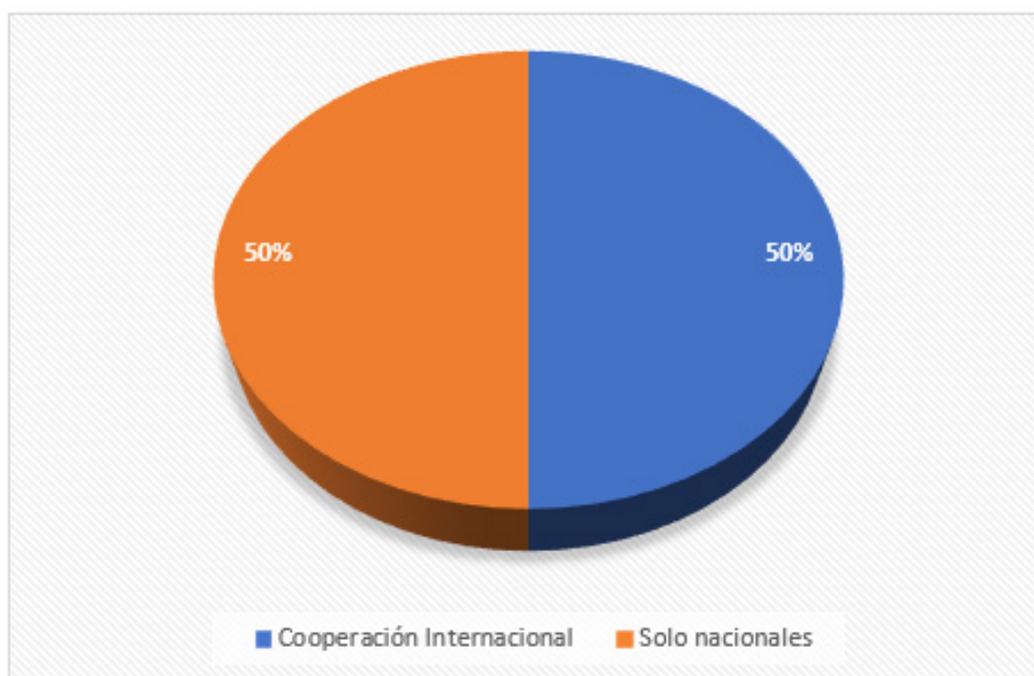
La lucha contra las organizaciones provenientes de los Balcanes se ha convertido en un fenómeno internacional. La criminalidad organizada procedente de esta región posee una amplia red de conexiones y contactos internacionales repartidos por varios países y continentes. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar la presencia de estos grupos en países europeos como España, Italia, Holanda o República Checa. De igual modo las organizaciones de los Balcanes poseen presencia en países como Turquía (ruta de la heroína), Latinoamérica (Ecuador y Colombia principalmente), Sudáfrica, EE. UU. e incluso en Australia (Kemp, 2020). La criminalidad organizada transnacional supone redoblar los esfuerzos en materia de cooperación e intercambio de información entre los distintos cuerpos policiales de todo el mundo. La Guardia Civil no es ajena a este tipo de operaciones en las que destaca por su capacidad y trayectoria.

De este modo, el quinto de los ejes sobre el que trabajamos es precisamente esta dimensión internacional en la lucha contra el crimen organizado. Para comprender mejor esta implicación, hemos dividido el apartado en dos subapartados, de un lado la cooperación propiamente dicha y, de otro, los vínculos con otras organizaciones internacionales.

### 3.5.1. Cooperación internacional

Esta primera sección se compone de tres partes. Así, en primer lugar abordamos el número de operaciones de la Guardia Civil y la existencia de cooperación internacional en estas.

A continuación, en la gráfica 17 exponemos la representación porcentual de las 26 operaciones según la implicación o ausencia de fuerzas de seguridad extranjeras:



Gráfica 17. Cooperación internacional en las operaciones llevadas a cabo por la Guardia Civil.  
Fuente. Elaboración propia.

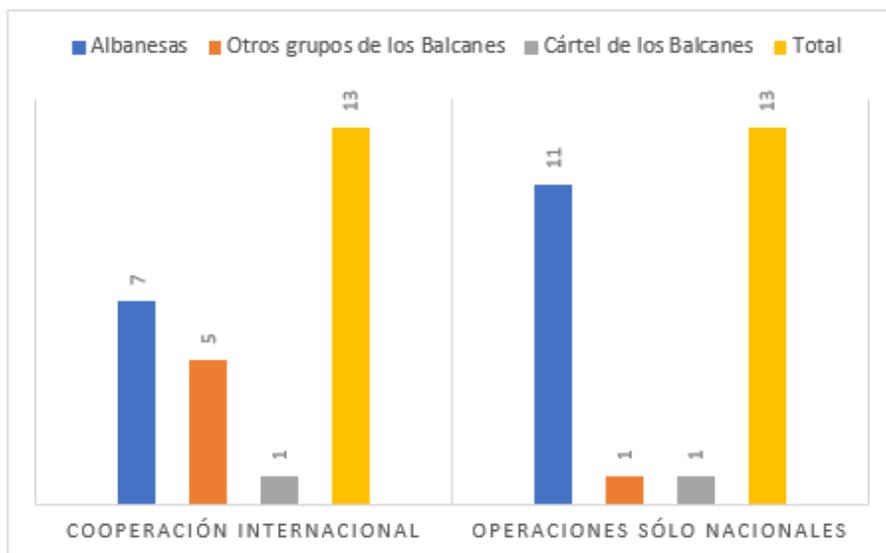
Los resultados que nos muestra la gráfica anterior resultan interesantes, ya que del total de operaciones efectuadas por la Guardia Civil durante el período de cinco años que analizamos, la participación internacional de otros cuerpos policiales, tanto de Europa como de otros continentes, se dio en el 50% de las operaciones.

A continuación, referenciamos aquellas operaciones en las que se produjo esta cooperación con otras fuerzas policiales extranjeras: en el 2018, “Carambolas”, “Hégira”, “Basilence-sprint” y “Karavanke”.

En el 2019, “Hábitat Rinia” y la llevada a cabo el 04/11/19. En el año 2020 encontramos “Falkusa” y “Dinastía”. En 2021 se produjo la operación “Falkusa” y, finalmente, en 2022, “Casino”, “Toscana Semínole” y “Épiro”.

En segundo lugar, analizamos de manera individualizada la cooperación con otras fuerzas policiales por cada grupo criminal.

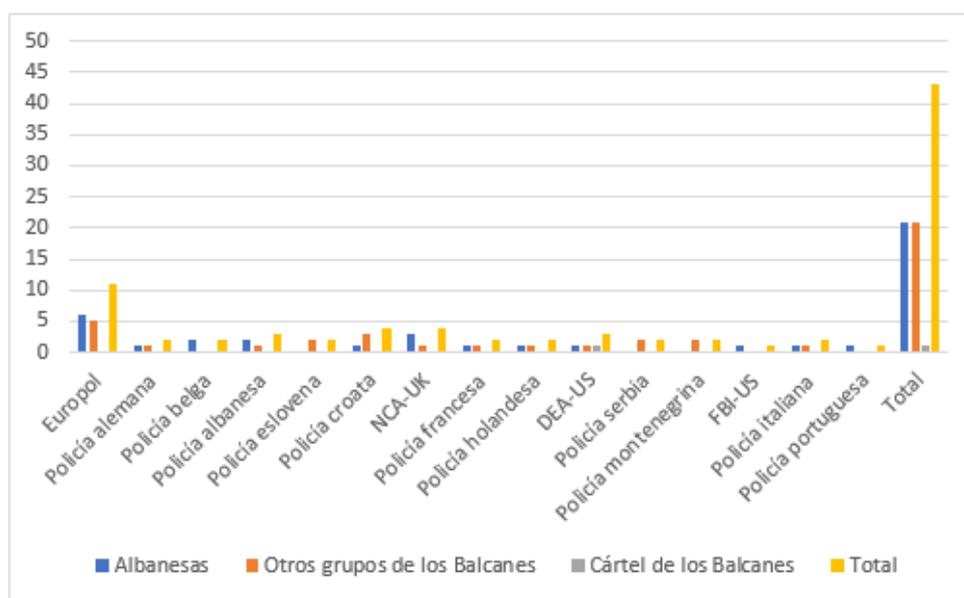
Así, en la siguiente gráfica mostramos las operaciones contra las tres organizaciones criminales y el número de ellas que presenta cooperación internacional o intervienen solo fuerzas de seguridad nacionales:



Gráfica 18. Cooperación internacional en las operaciones policiales según la organización criminal desarticulada. Fuente. Elaboración propia.

A pesar de haberse dado la cooperación en la mitad de las operaciones, observaremos que cada una de las organizaciones analizadas presenta unos datos diferentes. De mayor a menor grado de cooperación hallamos, en primer lugar, la labor contra el grupo de otras organizaciones de los Balcanes, con un 83,33% de participación internacional. En segundo lugar, el Cártel de los Balcanes, con un 50%, y, finalmente, los grupos albaneses con un 38,88%. De estos datos se deduce que tanto el Cártel de los Balcanes como los otros grupos (a excepción de los albaneses) poseen unas estructuras internacionales más asentadas y extensas, dada la participación de los diferentes cuerpos policiales internacionales.

En tercer y último lugar, nos ha parecido relevante exponer las diferentes agencias policiales extranjeras que han participado en las operaciones y la organización criminal contra la que han actuado:



Gráfica 19. Participación de agencias policiales extranjeras. Fuente. Elaboración propia.

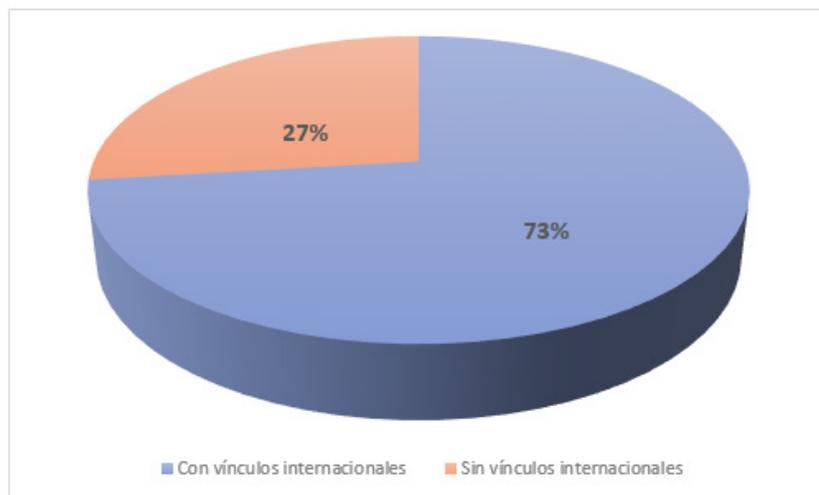
Los datos que se observan en la gráfica anterior nos ofrecen una idea bastante exacta del alcance internacional que estas organizaciones criminales poseen. Se ha indicado, de un lado, el tipo de organización policial, y, de otro, cada uno de los grupos estudiados. Así pues, en primer lugar, la presencia de Europol en la gran mayoría de las operaciones llevadas a cabo (operaciones “Carambolas”, “Hégira”, “Basilenca-sprint”, “Karavanke”, “Habitat Rinia”, la ocurrida el 04/11/19, “Falkusa”, “Phantom Kobe”, “Casino” y “Toscana Seminole”). En segundo lugar, la participación tanto del *Federal Bureau of Investigation* (FBI) (operación “Casino”), como de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) de los Estados Unidos (operaciones “Falkusa”, “Dinastina” y “Casino”). La primera de estas operaciones fue contra los albaneses, mientras que la segunda se realizó contra todos los grupos. En tercer lugar, la participación de siete países de la UE (Francia, Alemania, Bélgica, Eslovenia, Croacia, Italia y Portugal), y cuatro europeos, pero no miembros de la UE, la británica *National Crime Agency*, NCA (operaciones 04/11/19, “Falkusa”, “Casino” y “Épiro”), así como las policías de Albania, Serbia y Montenegro. En último lugar, se ha dado una participación al 50% tanto en operaciones contra los grupos albaneses como contra otras organizaciones de los Balcanes.

### 3.5.2. Vínculos con otras organizaciones criminales

Como todas las organizaciones criminales de carácter transnacional, las de los Balcanes poseen una serie de contactos internacionales que las convierten en grupos altamente cualificados y con múltiples ramificaciones a lo largo de todo el mundo. Desde sus propios países de origen, pasando por los países de la Unión Europea, e incluso en Latinoamérica, las organizaciones de los Balcanes han sabido crear una de las mayores redes criminales internacionales.

Como ejemplo de cooperación con otras organizaciones criminales de carácter transnacional encontramos varias. En primer lugar, respecto a la cocaína, ‘Ndrangheta, Camorra, colombianos, dominicanos, marroquíes y españoles. En segundo lugar, la heroína, con grupos de Sicilia, Apulia, Marruecos, Turquía y Túnez. Y, en último lugar, el cannabis, la zona de Lazio, Apulia, Sicilia, Marruecos y España (Rama, 2021).

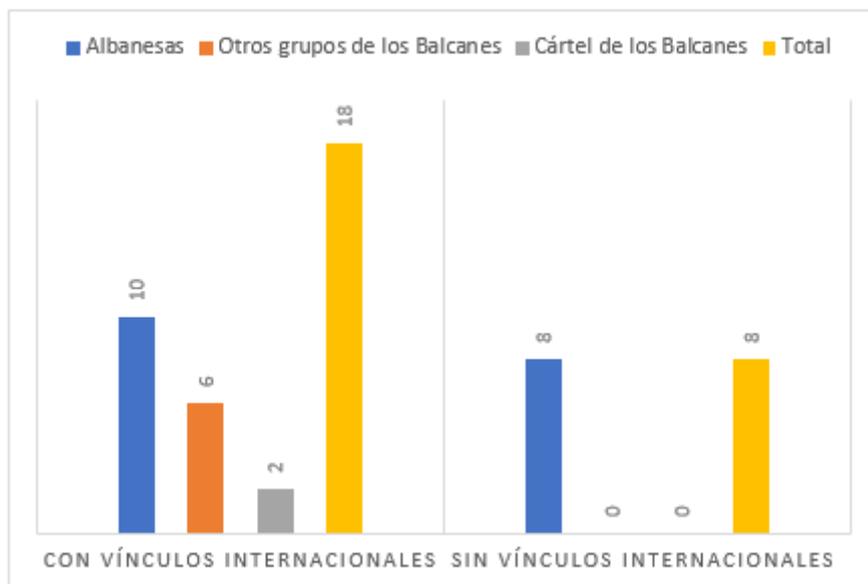
De un lado, en la siguiente gráfica mostramos qué porcentaje de organizaciones desarticuladas poseía conexiones internacionales:



Gráfica 20. Vínculos con otras organizaciones criminales transnacionales. Fuente. Elaboración propia.

Los datos mostrados hablan por sí solos respecto al alcance internacional de estas organizaciones criminales, ya que, de un total de 26 grupos desarticulados, un 73% de estos (19) poseían conexiones con otras organizaciones en el extranjero, frente a 7 que carecían de estas relaciones. De manera general, y puesto en contexto, lo que nos muestra esta información es un añadido más a la complejidad que supone infiltrarse en estas organizaciones y desarticularlas, ya que para su completa neutralización se requieren muchos más recursos.

De otro lado, se expone a continuación estas conexiones de manera individualizada por cada grupo criminal objeto de estudio:



Gráfica 21. Vínculos internacionales en las organizaciones criminales. Fuente. Elaboración propia.

Una vez analizados uno a uno los diferentes grupos criminales, observamos que tanto el Cártel de los Balcanes como los otros grupos de los Balcanes poseían un 100% de conexiones internacionales. Por su parte, las organizaciones albanesas lo poseían en un 55,55% de los casos. En relación con los diferentes mercados criminales, los datos extraídos resultan lógicos. Por un lado, respecto al tráfico de estupefacientes, España es importadora de cocaína, así como lugar de paso de esta al resto de Europa. Por otro, en cuanto a la marihuana, somos de los principales exportadores. Así pues, resulta obvio que, para actuar en el mercado internacional de estupefacientes, se requiere una amplia red de contactos en los países de origen, tránsito y destino.

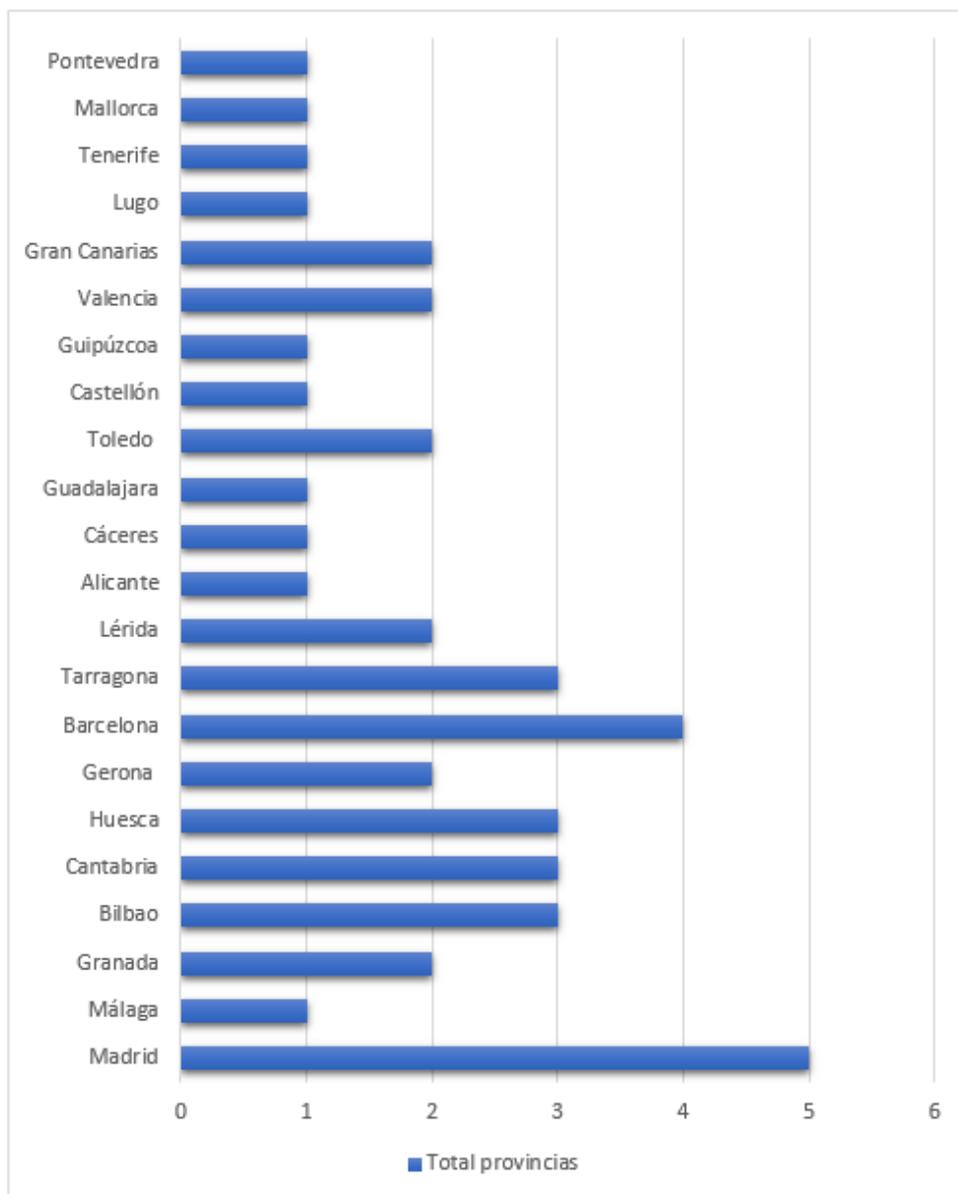
De los datos anteriores se observa que durante 2018 se dio esta vinculación internacional en 6 de las 8 operaciones (75%), en 2019 en 1 de 5 (20%), en 2020 en 4 de 5 (80%), en 2021 en 1 de 2 (50%), y, finalmente en 2022 en 4 de 6 (66,66%) de los casos.

Las operaciones en las que se ha constatado que existía una vinculación con otras organizaciones criminales son las siguientes: “Carambolas” (Guardia Civil, 2018b), “Hégira” (Guardia Civil, 2018c), “Basilence-sprint” (Guardia Civil, 2018d), “Almar” (Guardia Civil, 2018e), “Karavanke” (Guardia Civil, 2018f), “Pórtico” (Guardia Civil, 2018h), la llevada a cabo el 04/11/19 (Guardia Civil, 2019e), “Falkusa” (Guardia Civil, 2020b), “Caribes” (Guardia Civil, 2020c), “Dinastía” (Guardia Civil, 2020d), “Castrum”

(Guardia Civil, 2020e), “Phantom Kobe” (Guardia Civil, 2021b), “Casino” (Guardia Civil, 2022a), “Toscana Seminole” (Guardia Civil, 2022b), “Trueno” (Guardia Civil, 2022c) y “Épiro” (Guardia Civil, 2022d).

### 3.6. ÁMBITO GEOGRÁFICO

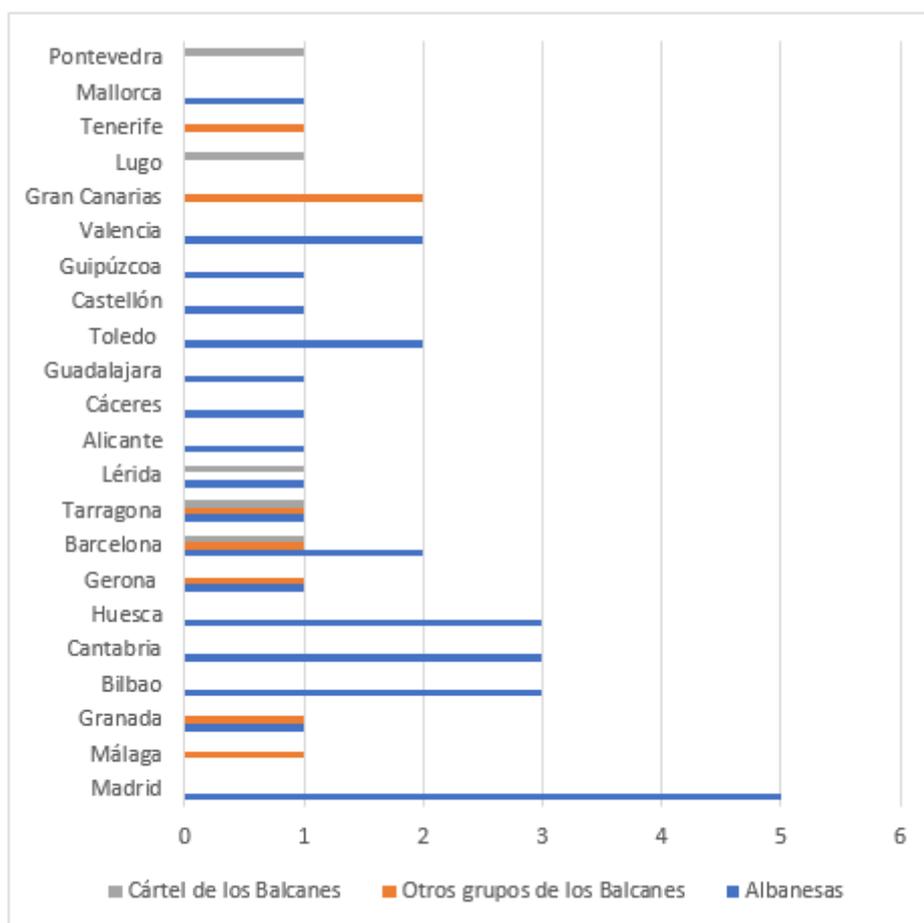
El presente estudio finaliza con el abordaje de uno de los ejes o pilares principales que nos sirve para comprender mejor a estas organizaciones criminales de los Balcanes, así como su implantación en nuestro país, nos referimos al ámbito geográfico. Así, indagaremos en el territorio en el que se han sucedido las operaciones policiales, en general, y según el grupo desarticulado, en particular. De este modo, la siguiente gráfica (la primera de varias) expone el panorama general, es decir, las operaciones efectuadas según la provincia en la que se produjo o se produjeron, tal y como explicaremos más adelante:



Gráfica 22. Distribución geográfica por provincias de las operaciones policiales realizadas. Fuente. Elaboración propia.

En el período objeto de estudio, la Guardia Civil ha efectuado un total de 43 intervenciones repartidas entre 22 provincias<sup>6</sup>. En cuanto al porcentaje de implantación en nuestro territorio, de un total de 52 provincias, la presencia de estos grupos se ha dado en un 42,30% lo que representa casi la mitad del país. A nuestro modo de ver, resulta inquietante que un colectivo como los grupos criminales de los Balcanes se encuentre asentado en tantas provincias. Asimismo, que se hayan dado tantas intervenciones policiales (recordemos que solo estamos analizando las llevadas a cabo por la Guardia Civil), resulta una amenaza latente y constante para las FCSE en su conjunto.

A continuación, se analizará la distribución geográfica según las diferentes organizaciones criminales objeto de estudio para comprender mejor su implantación territorial. Así pues, exponemos en la siguiente gráfica las operaciones según dos cuestiones: el grupo criminal y el ámbito geográfico:



Gráfica 23. Distribución geográfica por organización criminal. Fuente. Elaboración propia.

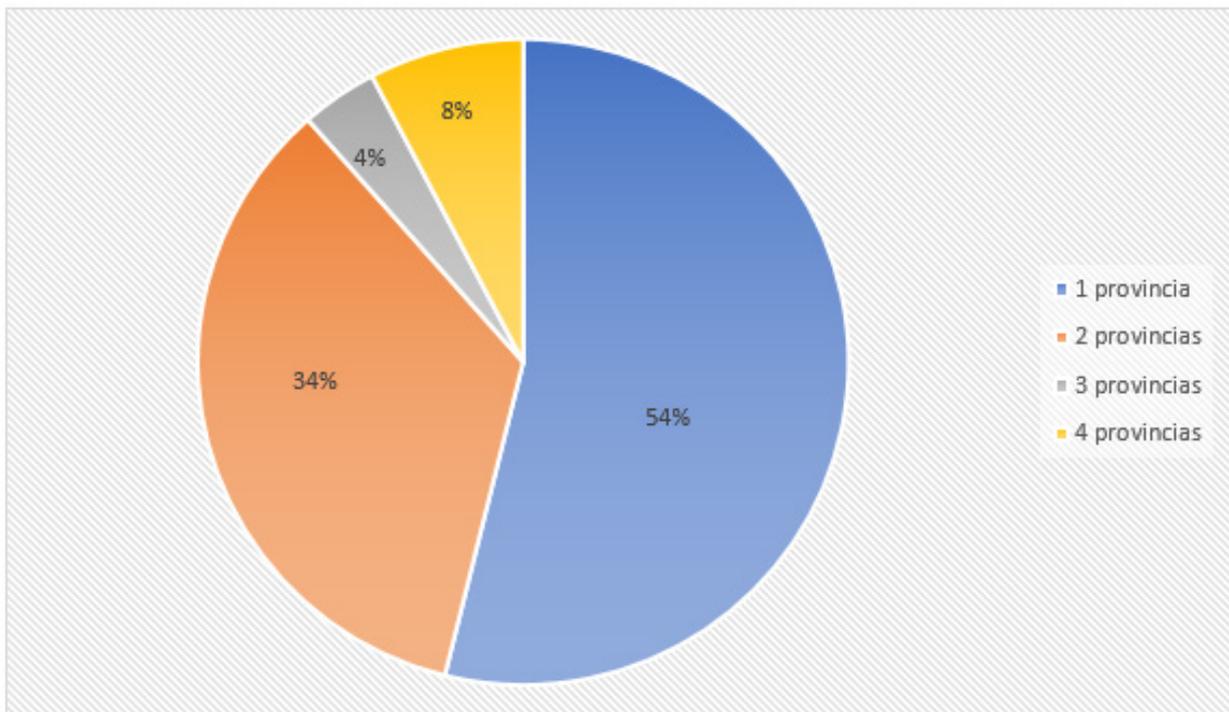
Esta gráfica muestra diferentes cuestiones que debemos mencionar. En primer lugar, las organizaciones albanesas han actuado en 17 provincias (72,27%), mientras que los otros grupos de los Balcanes y el Cártel de los Balcanes lo han hecho en 7 (31,81%) y en 5 (22,72%), respectivamente. En segundo lugar, Barcelona y Tarragona fueron las únicas provincias en las que se produjeron detenciones de los tres grupos criminales que contemplamos. En tercer lugar, en la gráfica 23 destaca en Canarias la presencia de otros grupos de los Balcanes (concretamente, croatas y montenegrinos).

6 Una misma operación puede tener lugar en varias provincias.

En cuarto lugar, es notoria la alta incidencia de albaneses en Madrid (5 intervenciones), Huesca, Cantabria y Bilbao (3 operaciones), y Valencia, Toledo y Barcelona con 2 en cada una. Finalmente, se observa la presencia del Cártel de los Balcanes en dos provincias gallegas (Pontevedra y Lugo).

Esto último no es de extrañar, ya que Galicia es una de las puertas de entrada de la cocaína en nuestro país. Al respecto, cabe destacar el Clan de los “pasteleiros”, mayoritariamente con colaboración de los clanes gallegos de la droga (operación “Dinastía”).

Seguidamente mostramos la distribución geográfica de estas organizaciones criminales, de tal manera que podamos apreciar su implantación en nuestro territorio. Del conjunto de las operaciones efectuadas, se observa que el rango oscila entre 1 y 4 provincias:

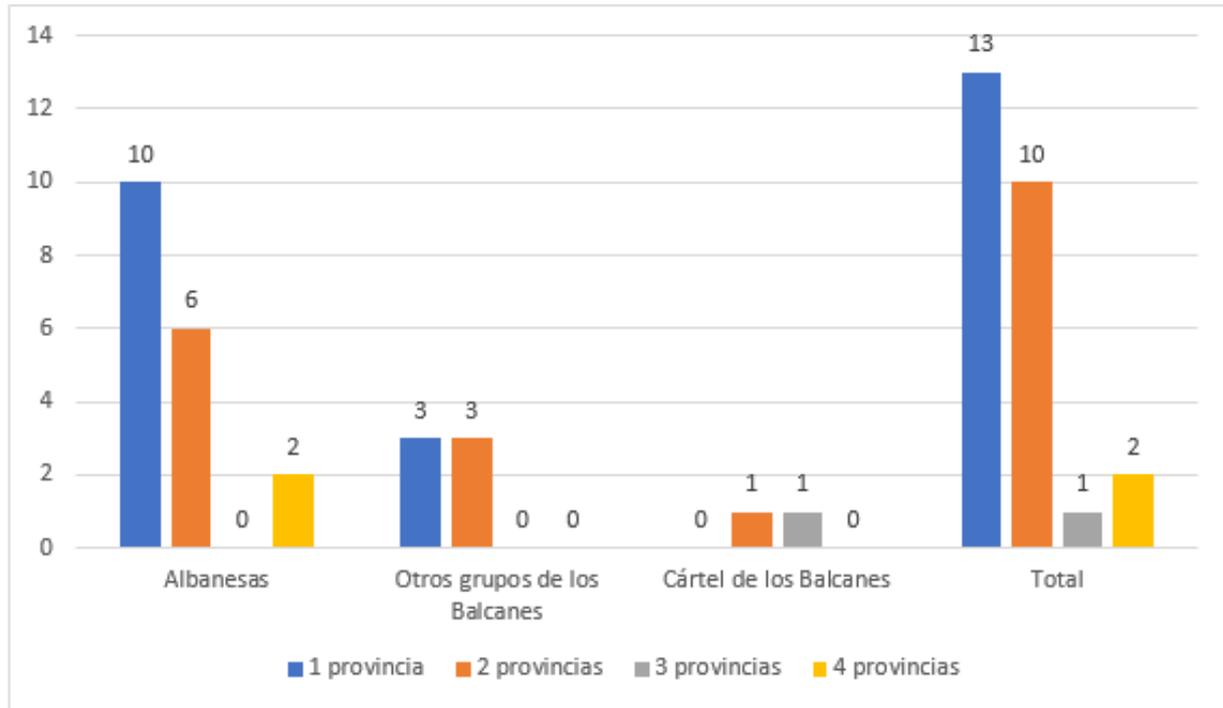


Gráfica 24. Distribución de las organizaciones criminales desarticuladas según su implantación territorial. Fuente. Elaboración propia.

Otro de los parámetros que hemos analizado es la implantación territorial según el número de provincias donde estas organizaciones llevaban desempeñando sus actividades. En primer lugar, de 26 operaciones, en una sola provincia actuaron 14 organizaciones (54%). En segundo lugar, en dos provincias lo hicieron 9 grupos (34%), mientras que en 3 y 4 provincias actuaron 1 (4%) (operación “Pórtico”) y 2 organizaciones (8%) (operación 04/11/19 y “Trueno”), respectivamente.

Por todo ello, los grupos criminales de los Balcanes poseen una implantación mayoritaria de entre 1 y 2 provincias, lo que supone un 88%.

A continuación, mostraremos de manera desglosada la implantación territorial de las diferentes organizaciones criminales de los Balcanes desarticuladas en nuestro país entre el 2018 y 2022. Y, en concreto, expondremos el número de provincias en las que actuaron:



Gráfica 25. Distribución por número de provincias de cada tipo de organización criminal.  
Fuente. Elaboración propia.

En primer lugar, las organizaciones albanesas presentan 10 actuaciones en una sola provincia (55,55%), 6 en 2 provincias (33,33%) y 2 en 4 provincias (11,11%).

Estos datos nos indican que, de forma mayoritaria, los grupos de albaneses desempeñan su actividad criminal entre 1 y 2 provincias, lo que supone un 88,88% del total de estas organizaciones.

En segundo lugar, respecto a otras organizaciones de los Balcanes, observamos que actuaban en 1 y 2 provincias, con 3 operaciones en cada una. Y, finalmente, con el Cártel de los Balcanes sucede lo mismo, pero su implantación es entre 2 y 3 provincias, lo que supone igualmente un 50% de ambas.

Concluimos este apartado con un mapa de España donde mostramos las diferentes operaciones realizadas por la Guardia Civil contra las distintas organizaciones criminales provenientes de los Balcanes.

Así, en la imagen 3 se distribuyen las organizaciones que han sido analizadas en la presente investigación en la zona geográfica donde actuaron:

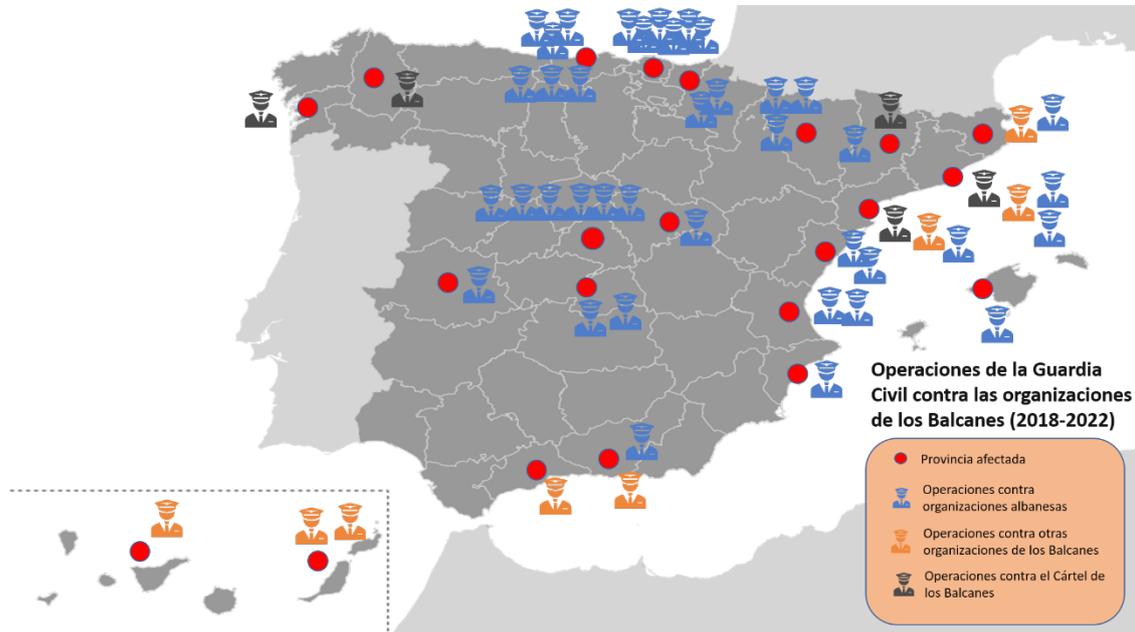


Imagen 3. Mapa general de operaciones realizadas contra las organizaciones de los Balcanes. Fuente. Elaboración propia.

Sin ánimo de ser exhaustivos, comentaremos brevemente los datos contenidos en la imagen anterior. En color azul destacan las organizaciones albanesas distribuidas por la geografía española. Podemos distinguir tres zonas principales, el norte, centro y la cuenca mediterránea junto con Baleares. Tanto Cataluña como la Comunidad Valenciana aparecen con operaciones en todas sus provincias. En segundo lugar, respecto a las otras organizaciones de los Balcanes, su presencia se centra en la zona de Canarias, Andalucía y Cataluña. Y, finalmente, el Cártel de los Balcanes se asienta en Galicia y Cataluña, nuevamente. De todas las comunidades autónomas y provincias, el dato más destacable lo encontramos en que todos los grupos de los Balcanes, en un momento u otro del período objeto de estudio, han tenido presencia en toda Cataluña.

#### 4. CONCLUSIONES

Una vez analizados todos los datos extraídos de las operaciones realizadas por la Guardia Civil contra la criminalidad organizada proveniente de los Balcanes, podemos extraer una serie de puntos. A través de estos podemos dar respuesta a los interrogantes que nos planteábamos al inicio de la presente investigación.

- La confirmación de que la delincuencia proveniente de los Balcanes, lejos de ser algo excepcional, se trata de una constante en nuestro país.
- De los principales grupos criminales objeto de estudio los albaneses son, con diferencia, los más activos y consolidados en nuestro territorio.

- La principal actividad criminal relacionada con la delincuencia de los Balcanes es el tráfico de estupefacientes, de lejos le sigue el tráfico de migrantes (albaneses) y robos violentos (albaneses).
- Los grupos de albaneses se han mostrado activos en todas las actividades criminales monitorizadas en el presente estudio.
- En el tráfico de estupefacientes, la marihuana (en cultivos tanto *indoor* como *outdoor*) es la principal sustancia decomisada, seguida de la cocaína. Las organizaciones criminales albanesas son las que se dedican al cultivo de marihuana, mientras que los otros grupos de los Balcanes (serbios y montenegrinos), así como el Cártel de los Balcanes, centran su actividad en el tráfico de cocaína proveniente de Latinoamérica.
- La delincuencia organizada de los Balcanes cuenta con amplias redes de contactos internacionales dentro del mundo criminal y esto constituye un efecto multiplicador de sus actividades ilícitas.
- El alcance transnacional de estos grupos se pone de manifiesto en la cooperación internacional que se ha dado en la lucha contra esta delincuencia organizada. Muestra de ello es la participación de varias fuerzas policiales (DEA, FBI, NCA, entre otros), así como organismos supranacionales (Europol). Todo ello evidencia que una de las principales herramientas que poseemos para luchar contra estos grupos ha sido y es la cooperación.
- En cuanto al alcance e implantación territorial (1 o 2 provincias mayoritariamente) podemos comprobar que estos grupos se han asentado en buena parte del territorio nacional. No obstante, el Levante, centro y norte de la península son sus principales zonas de actuación.
- Se ha constatado que los grupos asentados en nuestro país presentan un tamaño medio (6 a 10 miembros) y grande (más de 10). Una característica destacable de estos es que se articulan en torno a una estructura interna de carácter jerárquico con una clara distribución de roles y tareas.

En definitiva, la delincuencia proveniente de los Balcanes, principalmente la albanesa, supone una amenaza para la sociedad en su conjunto. De este modo, la labor de cooperación internacional entre las distintas FCSE resulta indispensable para hacer frente a esta amenaza, sin dejar de lado a otros organismos como los servicios de inteligencia e instituciones afines. En última instancia, el trabajo de inteligencia de la Guardia Civil, del resto de cuerpos policiales (nacionales, autonómicos y locales), instituciones como el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO) y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) constituyen nuestra primera línea de defensa frente a la amenaza global que supone la criminalidad organizada transnacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Europol (2021) Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021. Europol. Extraído el 1 de diciembre de 2022 en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2021>

GIL VALERO, José Luis. “The Western Balkan Organized Crime at European Union: The Albanian Mafia Threat” Cepol Bulletin. (2022). Extraído el 1 de diciembre de 2022 en: <https://bulletin.cepol.europa.eu/index.php/bulletin/article/view/515/391>

GIL VALERO, José Luis. “Las mafias albanesas en España” Revista Oficial de la Policía Nacional, Julio-Agosto 2022, número 367, pp 26-31. Extraído el 10 de octubre de 2022.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2019) Hotspots of Organized Crime in the Western Balkans: Local vulnerabilities in a regional context. Geneva, Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Hotspots-Report-English-13Jun1110-Web.pdf>

Guardia Civil (26 de enero de 2018a). La Guardia Civil desmantela un peligroso grupo de ciudadanos albaneses especializado en robo de viviendas unifamiliares. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/ga/prensa/noticias/6490.html>

Guardia Civil (27 de marzo de 2018b). Desarticulada una peligrosa organización criminal dedicada al tráfico internacional de marihuana. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6543.html>

Guardia Civil (28 de marzo de 2018c). La Guardia Civil desarticula una organización internacional de origen iraquí que facilitaba la inmigración irregular hacia Reino Unido. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/en/prensa/noticias/6544.html>

Guardia Civil (12 de abril de 2018d). Desarticulada una importante organización criminal especializada en el robo con fuerza en viviendas. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6558.html>

Guardia Civil (7 de junio de 2018e). La Guardia Civil desarticula una organización criminal dedicada a introducir de manera ilegal ciudadanos albaneses en Inglaterra. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6629.html>

Guardia Civil (28 de junio de 2018f). Desarticulada una organización criminal, asentada en los Balcanes, dedicada al tráfico de armas a nivel internacional. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6650.html>

Guardia Civil (11 de noviembre de 2018g). La Guardia Civil desarticula una organización criminal dedicada al cultivo de marihuana “outdoor”. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6816.html>

Guardia Civil (4 de diciembre de 2018h). La Guardia Civil desarticula la rama del “Clan de los Balcanes” que actuaba desde el Puerto de Barcelona. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6841.html>

Guardia Civil (19 de junio de 2019a). La Guardia Civil desarticula una organización que robaba cajeros automáticos con un camión pluma. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7031.html>

Guardia Civil (3 de septiembre de 2019b). La Guardia Civil desmantela en Alcuéscar (Cáceres) la mayor plantación de marihuana de Extremadura. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/ga/prensa/noticias/7105.html#:~:text=El%20pasado%20d%C3%ADa%20de,de%20las%20mayores%20de%20Espa%C3%B1a.>

Guardia Civil (21 de septiembre de 2019c). La Guardia Civil desmantela una plantación de marihuana en el Parque Natural de la Sierra de Norte de Guadalajara. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/en/prensa/noticias/7121.html>

Guardia Civil (21 de octubre de 2019d). Desarticulado un grupo criminal de origen albanés especializado en robos a viviendas habitadas. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7145.html>

Guardia Civil (4 de noviembre de 2019e). La Guardia Civil desarticula una organización delictiva dedicada al favorecimiento de la inmigración irregular hacia Reino Unido. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/en/prensa/noticias/7156.html>

Guardia Civil (16 de abril de 2020a). La Guardia Civil detiene a seis personas por cultivo de marihuana y defraudación de fluido eléctrico durante el estado de alarma. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7353.html>

Guardia Civil (12 de septiembre de 2020b). La Guardia Civil interviene 1000 kilogramos de cocaína en la novedosa “ruta marítima africana” del narcotráfico internacional. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7590.html>

Guardia Civil (22 de septiembre de 2020c). La Guardia Civil desarticula en Barcelona y Tarragona una importante organización criminal dedicada al tráfico internacional de marihuana. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7603.html>

Guardia Civil (31 de octubre de 2020d). La Guardia Civil desarticula uno de los “clanes de la droga” más importante y activos de las Rías Baixas gallegas. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7650.html>

Guardia Civil (30 de noviembre de 2020e). Desmantelada por la Guardia Civil una organización en Granada que distribuía grandes partidas de marihuana en Europa. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: [https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7678\\_L.html](https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7678_L.html)

Guardia Civil (6 de agosto de 2021a). Incautado el mayor número de plantas de marihuana en la provincia de Valencia. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete

de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7938.html>

Guardia Civil (8 de agosto de 2021b). Desarticulada en Canarias una organización criminal perteneciente a la peligrosa mafia del Clan Skaljari de Montenegro. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/7939d.html#:~:text=Agentes%20de%20Guardia%20Civil%20y,Montenegro%2C%20conocida%20por%20su%20violencia.>

Guardia Civil (16 de febrero de 2022a). 45 detenidos en una operación contra una organización criminal albanesa que inundaba Europa con cocaína. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8126.html>

Guardia Civil (6 de agosto de 2022b). Desarticulada una organización criminal de los Balcanes dedicada a la introducción de grandes cantidades de cocaína en Europa por vía marítima. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8288.html>

Guardia Civil (7 de septiembre de 2022c). Desarticulada una organización criminal dedicada al cultivo de marihuana en las cuatro provincias catalanas. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8319.html>

Guardia Civil (8 de octubre de 2022d). Desarticulada en Bizkaia una organización criminal dedicada a introducir migrantes como polizones en Reino Unido. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8346s.html>

Guardia Civil (28 de noviembre de 2022e). La Guardia Civil detiene a 10 personas por cultivar más de 44 toneladas de marihuana en zonas boscosas del Pirineo Aragonés. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8389.html>

Guardia Civil (8 de diciembre de 2022f). La Guardia Civil detienen a siete personas que asaltaban viviendas y consiguieron hacerse con un botín valorado en 800.000 euros. Web Oficial de la Guardia Civil. Gabinete de prensa. Notas de prensa. Extraído en 10 de octubre de 2022 de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8405.html>

Kemp W. (2017) Crooked Kaleidoscope Organized Crime in the Balkans. Geneva, Global Initiative Against Transnational Organized Crime. [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/07/OC\\_balkans.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/07/OC_balkans.pdf)

Kemp W. (2020) Transnational Tentacles. Global hotspots of Western Balkans Organized Crime. Geneva, Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/analysis/transnational-tentacles-wb6/>

Lamallari B. & Zhilla F. (2015) Organized Crime Threat Assessment in Albania. Tirana, Open Society Foundation for Albania. <https://globalinitiative.net/analysis/organised-crime-threat-assessment-for-albania/>

Lamallari B. & Zhilla F. (2016) Evolution of the Albanian Organized Crime Groups. Tirana, Open Society Foundation for Albania. [https://www.osfa.al/sites/default/files/evolution\\_of\\_the\\_albanian\\_organized\\_crime\\_groups.pdf](https://www.osfa.al/sites/default/files/evolution_of_the_albanian_organized_crime_groups.pdf)

Rama, I. (2021) Overview of the Characteristics of the Albanian Organized Crime- Development Trends Over Years. Mediterranean Journal of Social Sciences. 12 (4), 112-119. <https://doi.org/10.36941/mjss-2021-0032>

UNODC. (2020) Measuring Organized Crime in the Western Balkans. Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/OC/Measuring-OC-in-WB.pdf>



# ANÁLISIS FORENSE DE LA CONTEMPORANEIDAD EN HUELLAS DE CALZADO ENCONTRADAS EN LA ESCENA DEL CRIMEN

ÓSCAR LÓPEZ SERRANO

TENIENTE DE LA GUARDIA CIVIL. PUESTO PRINCIPAL DE ARGANDA DEL REY

Fecha de recepción: 11/07/2023. Fecha de aceptación: 20/11/2023

## RESUMEN

Las huellas de calzado son un medio de prueba cuyo análisis puede resultar fundamental para la identificación del autor de un delito.

Las señales secundarias presentes en la suela están sujetas a cambios a medida que se utiliza el calzado. Por ello, las características de la suela plasmada en la escena del crimen y las del calzado intervenido pueden variar si transcurre demasiado tiempo entre ambos instantes. Este hecho puede propiciar la eliminación de la huella por considerarse que habrán variado tanto las características del respectivo calzado que no sería posible su identificación.

En el estudio plasmado en este artículo se pretende establecer, experimentalmente, la posible conclusión de un límite de tiempo para el que una huella de calzado mantiene unas mínimas señales secundarias que permitan su cotejo.

*Palabras clave:* Huella de calzado, contemporaneidad, señales primarias, señales secundarias, cotejo.

## ABSTRACT

Shoe prints are a means of evidence whose analysis can be essential when it comes to the identification of the perpetrator of a crime.

The randomly acquired features in the sole are subject to change as the footwear is used. As a result, these characteristics at the crime scene and those of the footwear that has been seized may vary if too much time elapses between the two moments. This fact can lead to the removal of the footprint because it is considered that the characteristics of the respective footwear will have changed so much that it would not be possible to identify it.

The aim of the study presented in this article is to establish, experimentally, the possible conclusion of a time threshold in which a shoe print keeps some minimum randomly acquired characteristics that enable its comparison.

*Keywords:* Shoe print, contemporaneity, class characteristics, randomly acquired characteristics, comparative examination.

## 1. INTRODUCCIÓN

Siempre existe la posibilidad de que el autor de un delito siga disponiendo muchos meses después del calzado que utilizó<sup>1</sup>. En la mayoría de los casos, el calzado que no se recupera, hasta semanas o meses después del crimen, contiene un desgaste adicional más allá del estado que tenían el día de los hechos.

Esto depende en gran medida del número de zapatos que el individuo posee y utiliza, del estado en el que se encuentran en el momento del delito y de la superficie sobre la cual el autor del delito los ha usado durante el tiempo que transcurre (Bodziak, 2017: 318).

El hecho de que las señales presentes en la suela estén sujetas a cambios, a medida que se utiliza el calzado, puede propiciar, pasado un tiempo de su participación en un hecho delictivo, la imposibilidad de alcanzar una correspondencia con la huella encontrada en la escena del crimen.

En la base de datos SICAR (*Shoeprint Image Capture and Retrieval*) se almacenan la totalidad de las huellas dubitadas que llegan al Área de Trazas Instrumentales del Servicio de Criminalística (SECRIM), concretamente en el fichero “Local Crimen”, al igual que las indubitadas se acopian en el fichero “Local Sospechoso”.

El problema que motivó el inicio de este estudio se debe a que la imagen de una huella indubitada recibida en esta Unidad queda archivada en su respectivo expediente, y una copia de la misma es incluida en SICAR, para futuros cotejos, durante un periodo máximo de dos años, por considerarse que, transcurrido este tiempo, habrán variado tanto las características del respectivo calzado que no sería posible su identificación.

No resulta eficiente que, transcurrido un periodo indefinido de tiempo sin sustento científico, estas huellas encontradas en escenas de un crimen sean descartadas, aun sabiendo que podrían intervenir en distintos hechos delictivos y ayudar a averiguar quiénes intervinieron e, incluso, qué sucedió, cuándo y dónde se produjeron los hechos.

Si profundizamos en las señales secundarias, una vez que estas surgen en la suela, están sujetas a cambios a medida que se usa el calzado. Algunas pueden desaparecer por completo en cuestión de unos pocos pasos, como el desprendimiento de una piedra retenida en el dibujo de la suela.

Otras pueden durar mucho tiempo, aunque van modificándose a medida que la suela se va erosionando (Bodziak, 2017: 335).

Algunos expertos aseguran, a través de la experiencia alcanzada por los casos, que se puede demostrar la posibilidad de que las señales secundarias sobrevivan durante largos periodos de tiempo (Verón Bustillo, comunicación personal, 25 de febrero de 2021). Una revisión de la bibliografía relacionada con la materia ha revelado estudios

---

1 Un autor de un crimen producido en Estados Unidos guardó sus pertenencias, incluidos sus zapatos, en un almacén antes de abandonar la ciudad para eludir a la policía. Los zapatos se recuperaron más de dos años después del delito, sin ningún desgaste adicional, permitiendo una identificación positiva (Bodziak, 2017: 318).

previos que intentaron responder a estas preguntas desde diversas perspectivas<sup>2</sup>. Sin embargo, no se sabe exactamente cuánto tiempo puede transcurrir antes de que la identificación entre una huella dubitada y el calzado que la produjo sea imposible, ya que, debido a las muchas variables intervinientes, no hay forma de calcular matemáticamente cuánto durará o debería durar una señal secundaria. Por ello, a través de la investigación llevada a cabo, se pretende establecer, experimentalmente, la posible conclusión de un límite de tiempo para el que una huella de calzado mantiene unas mínimas señales secundarias que permiten su cotejo.

## 2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación, realizada con motivo del Trabajo Fin de Grado en Ingeniería de la Seguridad de este autor, durante el curso académico 2020-21, plantea conocer la influencia de la contemporaneidad en las señales secundarias presentes en las huellas de calzado y, por ende, la posibilidad de alcanzar un estudio comparativo positivo transcurrido un largo periodo de tiempo en el cual el calzado ha estado sometido a un uso determinado.

La herramienta utilizada ha sido *CorelDRAW Graphics Suite*, un software de diseño gráfico profesional, el cual es utilizado por el Área de Trazas Instrumentales del SECRIM para el cotejo de huellas de calzado solicitado por las unidades de la Guardia Civil.

### 2.1. POBLACIÓN Y DIVISIÓN DEL ESTUDIO

El diseño del ensayo experimental se centra en las muestras obtenidas, en tres momentos distintos, de calzado perteneciente a alumnos del Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC) de distintas promociones, de entre 20 y 23 años.

El ensayo se divide en dos grandes grupos en función del uso principal que se le ha dado al calzado. La finalidad es observar las posibles diferencias que pueden existir en la variación de las señales secundarias con el tiempo sobre la base del tipo de calzado y el posible uso que se haya hecho de él. El primer grupo, denominado *Estudio 1-Calzado de calle*, abarca aquellos calzados de uso diario, los cuales no han estado sometidos a condiciones adversas, sino que simplemente han sido utilizados para caminar sobre terrenos más regulares. Las tres improntas de los 63 zapatos que iniciaron el proceso se tomaron entre abril de 2015 y mayo de 2017. El segundo grupo, denominado *Estudio 2-Calzado deportivo*, comprende el calzado cuya principal actividad ha sido hacer deporte (carrera continua). Estos zapatos han tenido un uso más frecuente, tendiendo las superficies sobre las que han sido utilizados, terreno pedregoso generalmente, a generar un deterioro superior. Se contó con 69 muestras

---

2 Un estudio analizó la tasa de desaparición de cortes aplicados artificialmente, de 1 a 3 milímetros de profundidad, en varias partes de la suela de 11 zapatos deportivos. Concluyó que características como los cortes sobrevivían fácilmente un periodo de siete semanas (Sheets et al., 2013: 84). Otra investigación siguió los cambios en el desgaste general y las señales secundarias de 26 empleados de un laboratorio y 28 estudiantes de secundaria durante dos meses (Wyatt et al., 2005: 181). De los 54 conjuntos de huellas observados, veintidós pares pudieron ser identificados positivamente utilizando el método de superposición con retroiluminación. Se concluyó que muchas de las señales secundarias sobrevivían, algunas desaparecían y se adquirían otras nuevas (Wyatt et al., 2005: 186).

cuyas improntas indubitadas comprendieron el periodo transcurrido entre octubre de 2014 y noviembre de 2015.

En este estudio, la variación de las señales de la suela del calzado, observable con las impresiones indubitadas, fue el objeto principal de la materia. Para completarlo, durante el transcurso del curso lectivo 2020-2021 se tomaron huellas de calzado a voluntarios pertenecientes a la LXVIII promoción del CUGC, de igual forma, en tres ocasiones distintas. Para lograr una estadística lo más coherente posible, las huellas recogidas debían complementar adecuadamente aquellas que ya estaban disponibles. El tiempo limitado de este proyecto provocaba que el periodo de obtención de improntas estuviese acotado. Por ello, se decidió complementar el muestrario de calzado deportivo, estableciéndose un nuevo grupo de muestras en el Estudio 2. Se tomaron improntas de 22 zapatillas de deporte durante el periodo abarcado entre octubre de 2020 y abril de 2021.

## 2.2. RECOGIDA DE DATOS

Para facilitar el proceso de recogida de los datos significativos, cada uno de los participantes cumplimentó un breve cuestionario anónimo consistente en las siguientes preguntas: tipo de calzado, pie con el que se toma la muestra, uso que se le ha dado al calzado antes de la primera toma, frecuencia con la que se usa el calzado entre cada toma y terreno sobre el que se utiliza comúnmente. En el cuestionario, participado a los voluntarios en el actual curso lectivo, se incluyó también la pregunta relativa a la antigüedad del calzado antes de la primera muestra. Además, para lograr la trazabilidad, se registraron los números de las fotografías en el cuestionario, al que a su vez se le asignó un número de referencia.

La aportación esencial de cada toma es la propia huella. El resto de información enumerada en el cuestionario se recogió con la esperanza de que se pudieran descubrir tendencias en los resultados finales de esta investigación.

## 2.3. PARÁMETROS DE IMPORTANCIA

Una vez se dispuso de las huellas para su análisis, los tres conjuntos de impresiones fueron examinados por este autor, observándose siete parámetros de interés para cada grupo de huellas de calzado:

- a. Señales secundarias presentes en la primera muestra.
- b. Señales secundarias que estaban en la primera y la segunda impresión y que ya no se encontraban en la tercera.
- c. Señales secundarias que estaban presentes en la segunda impresión.
- d. Señales secundarias que no estaban presentes en la primera impresión, pero aparecieron en la segunda y también se mantenían en la tercera.
- e. Señales secundarias que estaban presentes en la tercera impresión.
- f. Señales secundarias que estaban presentes, como mínimo, en la primera y en la tercera impresión.

f. Características de desgaste observadas.

En la validación de los cotejos intervinieron expertos forenses con numerosos años de experiencia en el Área de Trazas Instrumentales del SECRIM.

## 2.4. SISTEMA DE TRABAJO DEL ENSAYO EXPERIMENTAL

El sistema de trabajo seguido a lo largo de la investigación ha estado compuesto de los siguientes pasos:

1. Proceso de obtención de huellas de calzado indubitadas a través del método de tampones entintados. Para cada muestra se tomaban dos improntas, de forma que se escogiese, posteriormente, aquella con mejor calidad.
2. Fotografiado de las improntas tomadas.
3. Tratamiento de las imágenes a través de las herramientas proporcionadas por dos softwares, Photoshop y CorelDRAW, buscando optimizarlas y prepararlas para su posterior cotejo identificativo.
4. Cotejo identificativo de las tres muestras de cada calzado, tras la última toma de huellas, a través de CorelDRAW.
5. Análisis del cotejo de señales secundarias realizado y extracción de conclusiones.

La necesidad de describir la metodología a seguir, para el tratamiento de las imágenes de huellas de calzado, se deriva de la necesidad de adecuar dichas muestras de manera que permitan una representación gráfica acorde con lo desarrollado en el cuerpo de esta investigación, es decir, que la exposición técnica que el autor presenta en sus conclusiones se vea apoyada con unas imágenes que representen de forma ilustrativa dicha exposición.

## 2.5. METODOLOGÍA DEL ENSAYO EXPERIMENTAL

A lo largo del experimento, se han seguido una serie de pautas y peculiaridades en el cotejo fijadas inicialmente.

En primer lugar, la colocación de las imágenes, previa a su cotejo, ha seguido un orden de izquierda a derecha en función de la antigüedad de las mismas, estando la más antigua a la izquierda.

En segundo lugar, se han seleccionado tres colores distintos para diferenciar la frecuencia de aparición de las señales secundarias en las distintas muestras, de forma que se pudiesen extraer, posteriormente, los parámetros marcados en el apartado 2.3 *Parámetros de importancia*:

- *Azul*: la señal aparece en una sola muestra.
- *Rojo*: la señal secundaria aparece en dos muestras (no apareciendo en la primera y la última a la vez).

- *Verde*: la señal secundaria aparece en, al menos, la primera y la última muestra (de manera general, si la señal secundaria aparece en la primera y la última muestra, aparece también en la intermedia. No obstante, hay casos aislados en los que la señal intermedia está demasiado entintada o, por el contrario, tiene insuficiente tinta, y la señal no es observable).

En tercer lugar, el grosor de la flecha cambia en función de la singularidad de la señal, determinándose dos niveles:

- Si la flecha tiene un grosor de 1,5 mm, la señal es más característica.
- Si la flecha tiene un grosor de 0,75 mm, la señal es menos característica.

En cuarto lugar, se ha considerado necesario también marcar el desgaste en las huellas. Para ello, se han utilizado elipses discontinuas de color naranja y 0,5 mm de grosor.

## 2.6. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO 1-CALZADO DE CALLE

Tal y como se ha introducido anteriormente, esta primera parte de la investigación está dirigida a estudiar la influencia de la contemporaneidad en huellas de calzado que ha sido destinado a uso diario, sin estar sometido a condiciones adversas. Se ha hecho uso de huellas de 63 alumnos del CUGC. Se tomaron improntas en tres momentos distintos distribuidos en un periodo de dos años:

- 1ª Toma: abril de 2015.
- 2ª Toma: octubre de 2015.
- 3ª Toma: mayo de 2017.

## 2.7. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO 2-CALZADO DEPORTIVO

Esta segunda parte de la investigación está orientada a la influencia de la contemporaneidad en huellas de calzado que ha sido destinado a actividades deportivas y, con ello, sometido a condiciones más adversas. Se divide, a su vez, en dos grupos de calzado deportivo diferenciados en el tiempo transcurrido entre la primera y la última impresión del calzado: huellas de calzado deportivo con un periodo de 1 año y huellas de calzado deportivo con un periodo de 6 meses.

### 2.7.1. Huellas de calzado deportivo con un periodo de 1 año (*Grupo 2a*)

El grupo *2a* abarca aquellas huellas en las que ha transcurrido 1 año entre la primera y la última muestra. Este grupo comprende huellas tomadas a 69 alumnos durante el curso lectivo 2014-2015. Se tomaron cuatro improntas del pie derecho de cada voluntario, en cuatro momentos distintos distribuidos en un periodo de un año:

- 1ª toma: octubre de 2014.
- 2ª toma: enero de 2015.

- 3ª toma: abril de 2015.
- 4ª toma: noviembre de 2015.

El Estudio 2-Calzado deportivo inicialmente se planteó para que abarcara un periodo de 2 años, similar al del Estudio 1-Calzado de calle. Sin embargo, debido a que la investigación ha sido realizada con calzado de alumnos del CUGC y, por consiguiente, a la exigente actividad física que realizan, la mayoría de las zapatillas deportivas eran sustituidas pasado el periodo de 1 año por su desgaste, impidiendo la prolongación del periodo temporal de estudio.

Para ajustar este grupo de huellas a la metodología planteada en el resto del estudio y poder obtener una estadística similar, se decidió utilizar únicamente tres muestras en cada grupo a la hora de realizar el cotejo. El criterio usado para seleccionar las tres muestras es el siguiente:

En primer lugar, se ha recurrido a la primera y la cuarta muestra tomada de cada calzado, pues la finalidad principal es detectar las señales coincidentes transcurrido el máximo periodo de tiempo a valorar, mientras que, como se ha explicado, los sucesos que ocurran intermedicamente, y los datos que se puedan extraer de ellos, irán dirigidos a descubrir tendencias en los resultados finales de esta investigación, por lo que son, en cierto modo, secundarios.

En segundo lugar, para seleccionar las muestras intermedias a incluir en el cotejo, teniendo como opciones las tomadas en enero de 2015 (2ª toma) y las de abril de 2015 (3ª toma), se les ha otorgado prioridad a las huellas obtenidas en abril de 2015, debido a que el tiempo que transcurre entre esta y la primera muestra, y entre esta y la última, es similar. No obstante, con el objetivo de mejorar la calidad de los cotejos, en determinadas huellas se ha decidido seleccionar la muestra tomada en enero de 2015, debido a que sus respectivas tomas de abril de 2015 se encontraban demasiado entintadas. De esta forma, la tinta se podría haber introducido en las señales secundarias y podrían no haberse reproducido adecuadamente en la impronta.

### **2.7.2. Huellas de calzado deportivo con un periodo de 6 meses (*Grupos 2b y 2c*)**

En esta segunda parte del Estudio 2-Calzado deportivo, que abarca aquellas en las que ha transcurrido 6 meses entre la primera y la última muestra, se ha decidido fundir, en términos estadísticos, las muestras obtenidas durante el curso lectivo 2020-2021 (*grupo 2b*) con aquellas muestras pertenecientes al grupo anterior, para las cuales solo se pudo obtener las tres primeras improntas (*grupo 2c*). Esta decisión se fundamenta en que, a pesar de que son huellas tomadas en distintos periodos temporales y pretendidas para estudios con finalidad distinta, concuerdan en cuanto al tipo de calzado y el espacio temporal que existe entre la primera y la segunda muestra y entre la segunda y la tercera muestra. Adicionalmente, es calzado utilizado por alumnos del CUGC que, aun perteneciendo a distintas promociones, precisan de una exigente actividad física semejante a la que se hacía referencia en el epígrafe anterior. Así, se posee un muestrario más numeroso, lo cual tiende a incrementar la significación de los resultados.

De esta forma, se dispone de 22 huellas de calzado deportivo pertenecientes a alumnos del curso lectivo 2020-2021 y, tal y como se ha indicado, una remesa de 30

muestras provenientes del grupo 2a, dirigida a abarcar el periodo de un año que no llegaron a cumplir. Con respecto a las huellas tomadas durante el presente curso, se realizaron tres muestras del pie derecho de cada voluntario, en tres momentos distintos distribuidos en un periodo de 6 meses:

- 1ª Toma: octubre de 2020.
- 2ª Toma: enero de 2021.
- 3ª Toma: abril de 2021.

### 3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Primeramente, se muestra de forma esquemática los diferentes tipos de estudios realizados (tabla 1).

	Estudio 1	Estudio 2		
		Grupo 2a	Grupo 2b	Grupo 2c
<b>Tipo de calzado</b>	Calzado de calle	Calzado deportivo		
<b>Terreno</b>	Liso	Pedregoso		
<b>Período (tiempo transcurrido)</b>	Abr.15 – May.17 (2 años)	Oct.14 – Nov.15 (1 año)	Oct.20 – Abr.21 (6 meses)	Oct.14 – Abr.15 (6 meses)
<b>Número de calzados muestreados</b>	63	69	22	69
<b>Número de calzados cotejados</b>	19	26	19	30
<b>Frecuencia de uso</b>	Mucho uso (7), uso medio (4) y poco uso (8)	15 km/semana	12 km/semana	

Tabla 1. Tabla resumen de los diferentes tipos de estudios realizados y sus características (Fuente: Elaboración propia).

A continuación, se plasma, de forma separada, los resultados y observaciones obtenidos a lo largo de la investigación.

#### 3.1. ASPECTOS EXTRAÍDOS DE LAS ENCUESTAS

El calzado contenido en el *Estudio 1* estaba destinado, mayoritariamente, a uso diario sobre suelo urbano o interior de edificios. Para obtener la frecuencia de uso del calzado a lo largo del experimento, se les pidió a los voluntarios que clasificaran el uso que le habían dado al calzado en “poco uso”, “uso medio” o “mucho uso”.

En cuanto al destino del calzado abarcado en el *Estudio 2*, ha sido practicar deporte, en su mayor parte para correr, constando también su empleo para otras actividades como pádel, andar, uso en gimnasio o defensa personal. El *grupo 2a* estuvo sometido a una media de 15 kilómetros semanales, mientras que las zapatillas deportivas de los *grupos 2b y 2c* tuvieron una frecuencia de uso de 12 kilómetros semanales. Este hecho influirá en la permanencia de las señales secundarias, repercutiendo, con ello, en el porcentaje de cotejos positivos, pudiendo llegar a ser más alto en circunstancias normales. Por otra parte, la superficie mayoritaria sobre la que se ha empleado este calzado ha sido “asfalto” (64%), siendo también común terrenos de “campo” (55%) y, en menor medida, “pista de atletismo” (18%), pudiendo haberse utilizado el mismo calzado sobre varios terrenos diferentes, según se indica en el formulario.

### 3.2. PROGRESO DE LAS MUESTRAS A LO LARGO DEL EXPERIMENTO Y FRECUENCIA DE SUSTITUCIÓN DEL CALZADO

Al inicio del ensayo no se solicitó a los voluntarios la plena disponibilidad del calzado hasta el final del experimento, en aras de no influir en la frecuencia con la que cambiaban de calzado, una vez se había desgastado, y se pudiesen obtener conclusiones al respecto. Al no influir en dicha disponibilidad, se perdieron muestras válidas para el experimento, interfiriendo en la relevancia de determinadas cifras. Sin embargo, se alcanzaron las conclusiones que se muestran a continuación sobre este aspecto.

#### 3.2.1. Estudio 1 – Calzado de calle

De los 63 calzados de calle que iniciaron el proceso de toma de improntas en abril de 2015, solamente 19 llegaron a plasmar sus señales en mayo de 2017. Los individuos que poseían los 44 calzados restantes se deshicieron de estos a lo largo del periodo temporal en el que trascurrió el muestreo. Estas cifras manifiestan que el 70% de las personas que utilizan este calzado lo habrán sustituido transcurridos 2 años de la comisión de un hecho delictivo. Es necesario remarcar que, en estos porcentajes, no se tiene en cuenta la fecha en la que la persona comenzó a utilizar el calzado, sino que, simplemente se toma un periodo temporal concreto en su ciclo de vida. Teniendo como referencia el *Estudio 1*, podemos, por tanto, suponer que, si un delincuente comete un delito y se encuentra una huella de “calzado de calle” en la escena del crimen, hay un 30% de posibilidades de que el infractor continúe utilizándolo transcurridos 2 años de la infracción, independientemente del tiempo de uso que tenga dicho calzado.

Situándonos en el ámbito de este tipo de calzado, se podría deducir que la causa principal por la que lo sustituyen sería el desgaste. Sin embargo, es evidente que intervienen una infinidad de factores independientes, sirviendo de ejemplo la moda.

#### 3.2.2. Estudio 2 – Calzado deportivo. Grupo 2a

De los 69 calzados deportivos que iniciaron el proceso de toma de improntas en octubre de 2014, solamente 26 llegaron a plasmar sus señales en los cuatro momentos distintos hasta noviembre de 2015.

Las razones por las que los 43 restantes no alcanzaron las cuatro improntas se plasman a continuación:

- a. 30 alumnos no realizaron la última impronta por haber cambiado el calzado con el que corrían entre la tercera y la cuarta toma de muestras. Estas muestras serán las que se unirán al estudio de 6 meses, formando el grupo 2c.
- b. 7 alumnos no realizaron la última impronta por haber cambiado el calzado con el que corrían entre la segunda y la tercera toma de muestras, es decir, antes de que se cumpliesen 6 meses.
- c. 3 alumnos realizaron la primera impronta con un tipo de calzado, y las 3 posteriores con otro distinto.
- d. 3 alumnos realizaron al menos dos de las improntas con un calzado distinto.

Las deficiencias existentes en los grupos *a*, *b*, *c* y *d*, imposibilitan la obtención de resultados coherentes, a través de sus improntas, debido a la falta de concordancia con las características del estudio.

De estas cifras se desprende que el 62% de las personas que utilizan calzado deportivo, lo habrán sustituido a lo largo del periodo de un año debido a su desgaste. Un 43% lo habrá sustituido entre 6 meses y 1 año, y un 10% lo habrá sustituido antes de 6 meses<sup>3</sup>.

### 3.2.3. Estudio 2 – Calzado deportivo. Grupo 2b

En el *Grupo 2b*, iniciaron el estudio 22 muestras de calzado deportivo, llegando a realizar la impronta en los tres instantes un total de 19. Los 3 voluntarios restantes dejaron de usar dichos zapatos antes de la tercera muestra. De forma similar a los dos grupos anteriores analizados, se puede extraer que el 14% de las personas que utilizan calzado deportivo lo habrá sustituido a los 6 meses.

Si analizamos de forma conjunta estas cifras con las del *grupo 2a*, se extrae que el 11% de las personas habrán sustituido su calzado deportivo antes de cumplirse 6 meses de la comisión del hecho delictivo.

Con estas cifras se hace evidente que la frecuencia de cambio de calzado deportivo es superior a la de calzado de calle. En ambos casos, la necesidad de intervenir el calzado que participó en la comisión de un hecho delictivo será imperiosa, pues existe la posibilidad de que el autor se deshaga de dicho calzado (no intencionadamente).

## 3.3. RESULTADOS DE LOS COTEJOS

Los siete criterios observados en las imágenes de los conjuntos de huellas sobre las cuales se pudo realizar el cotejo, y los resultados de la identificación, se muestran agrupados en las siguientes tablas:

---

3 Como se ha venido diciendo, las personas voluntarias realizaban deporte diariamente, por lo que las cifras obtenidas cubren, idealmente, unas condiciones de uso elevadas.

N.º COTEJO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 1ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN LA 1ª Y LA 2ª SOLO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 2ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN LA 2ª Y LA 3ª SOLO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 3ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN TODAS LAS HUELLAS	¿IDENTIFICACIÓN POSITIVA?
1	5	5	7	2	4	0	NO
2	18	5	28	10	28	9	SI
3	7	5	13	4	14	2	NO
4	4	3	5	0	2	1	NO
5	8	2	15	4	28	2	NO
6	6	4	4	0	4	0	NO
7*	23	5	23	3	30	15	SI
8	17	7	17	0	12	10	SI
9	22	3	38	16	32	16	SI
10*	24	7	40	12	30	16	SI
11	6	2	2	0	3	3	SI
12	8	6	11	0	1	1	SI
13	11	0	19	11	45	6	SI
14	1	1	1	0	0	0	NO
15	3	0	7	2	5	3	SI
16	14	2	18	2	14	10	SI
17	10	6	13	0	7	3	SI
18	25	4	26	5	26	14	SI
19	8	4	11	1	4	2	SI

Tabla 2. Resultados del Estudio 1 - Calzado de calle. (\*muestras en las que existe alguna señal que aparece en la primera y la tercera impronta y que, sin embargo, no se observa en la impronta intermedia; \*identificaciones positivas en las que se ha valorado la coincidencia de señales de desgaste). Fuente: Elaboración propia.

N.º COTEJO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 1ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN LA 1ª Y LA 2ª SOLO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 2ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN LA 2ª Y LA 3ª SOLO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 3ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN TODAS LAS HUELLAS	¿IDENTIFICACIÓN POSITIVA?
1*	5	5	8	1	3	0	NO
2*	14	6	15	1	11	7	SI
3*	17	3	20	1	14	13	SI
4**	7	1	6	1	8	6	SI
5	11	4	18	3	10	6	SI
6	14	1	15	3	14	10	SI
7	23	9	24	0	14	13	SI
8	3	1	3	0	2	2	NO
9	2	1	11	6	11	1	NO
10	2	0	3	1	2	1	NO
11	5	1	6	2	5	2	SI*
12	3	1	3	1	5	0	NO
13	4	0	4	0	5	4	NO
14	3	1	5	0	2	2	NO
15	13	2	17	3	14	11	SI
16	9	1	10	0	10	8	SI
17	14	1	12	0	11	11	SI
18	9	1	18	8	18	8	SI
19*	3	0	4	0	10	3	NO
20*	13	3	15	0	9	9	SI
21	4	0	9	3	14	4	SI
22	7	0	10	1	11	3	NO
23	27	10	25	0	17	16	SI
24	10	5	20	6	11	5	SI
25	5	2	8	1	6	3	NO
26	10	4	12	1	7	6	SI

Tabla 3. Resultados del Estudio 2-Calzado deportivo, grupo 2a, muestras con un periodo de 1 año. (\*Muestras en las que se ha decidido seleccionar la impronta de enero de 2015, debido a que sus respectivas tomas de abril de 2015 se encontraban demasiado entintadas o no disponían de la calidad suficiente; \*\*muestras en las que existe alguna señal que aparece en la primera y la tercera impronta y que, sin embargo, no se observa en la impronta intermedia; \*identificaciones positivas en las que se ha valorado la coincidencia de señales de desgaste). Fuente: Elaboración propia.

N.º COTEJO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 1ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN LA 1ª Y LA 2ª SOLO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 2ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN LA 2ª Y LA 3ª SOLO	SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN LA 3ª	SEÑALES SECUNDARIAS EN TODAS LAS HUELLAS	¿IDENTIFICACIÓN POSITIVA?
1	13	0	17	2	16	12	SI
2	15	2	10	1	11	6	SI
3	0	0	4	4	13	0	NO
4	1	0	6	3	7	1	SI*
5	13	1	9	1	14	7	SI
6	6	0	10	4	12	6	SI*
7	15	1	17	2	16	13	SI
8	0	0	2	1	1	0	NO
9	3	0	7	3	6	3	SI
10	4	0	5	1	6	4	SI
11	6	0	9	2	7	4	SI
12	10	0	11	0	13	10	SI
13	11	1	13	4	12	8	SI
14	2	1	8	3	8	1	NO
15	9	1	15	4	13	7	SI
16*	12	1	10	1	20	11	SI
17*	22	2	21	5	22	14	SI
18	1	0	1	0	1	1	NO
19	12	3	12	0	13	9	SI*
20	5	2	6	1	4	3	SI
21	10	0	16	4	14	7	SI
22	11	0	16	2	15	11	SI
23	1	0	6	5	8	1	NO
24	12	3	19	9	17	6	SI
25	3	1	8	2	4	1	NO
26	2	1	11	5	8	0	NO
27	10	2	16	3	11	8	SI
28	7	2	10	1	6	3	SI
29	7	1	23	12	19	4	SI
30	9	0	12	2	12	9	SI
31	6	0	7	1	7	6	SI*
32	1	0	2	1	3	1	NO
33	3	0	6	0	3	3	SI
34	3	0	5	1	5	3	NO
35	4	1	11	5	12	2	NO
36	1	0	5	4	6	1	NO
37	3	0	5	1	7	2	SI
38	11	2	13	2	10	8	SI
39	18	3	21	2	16	14	SI
40	10	0	10	1	12	9	SI
41	9	1	11	1	9	7	SI*
42*	9	1	11	2	12	7	SI
43	11	1	15	0	11	10	SI
44	12	3	17	4	12	7	SI
45	11	2	9	2	10	5	SI
46	1	0	4	3	10	1	NO
47	26	7	30	6	23	15	SI
48	6	3	7	1	12	3	NO
49	25	3	24	1	21	20	SI

Tabla 4. Resultados del Estudio 2-Calzado deportivo, grupos 2b y 2c, en los que transcurre un periodo de 6 meses. (\*muestras en las que existe alguna señal que aparece en la primera y la tercera impronta y que, sin embargo, no se observa en la impronta intermedia; \*Identificaciones positivas en las que se ha valorado la coincidencia de señales de desgaste). Fuente: Elaboración propia.

Una vez expuestos los datos obtenidos del estudio para cada grupo tras el cotejo, se procede a analizarlos con el objetivo de extraer conclusiones.

### 3.3.1. Estudio 1-Calzado de calle

De los 19 cotejos, los resultados muestran que las señales secundarias presentes en 13 de ellos facilitaron una identificación positiva, uno de los cuales lo posibilitó con una sola señal secundaria. El resto tenían dos o más señales identificativas presentes en las tres huellas cotejadas.

Este resultado representa que, transcurridos dos años de uso en este tipo de calzado, un 68% de las huellas encontradas sigue dando resultado positivo. Sin embargo, si se engloba esta cifra en el muestrario de 63 muestras que iniciaron el estudio, solo un 21% serían identificables.



Figura 1. Estudio 1 - Calzado de calle. Cotejo nº12 (Tiempo transcurrido: 2 años; tipo de uso: andar; superficie: lisa).

### 3.3.2. Estudio 2 – Calzado deportivo. Grupo 2a

Los resultados muestran que las señales secundarias presentes en 16 muestras, de las 26 cotejables, permitieron una identificación positiva, teniendo todas dos o más señales identificativas presentes en las tres huellas cotejadas.

Este resultado representa que, transcurrido un año de uso del calzado deportivo, un 62% de los analizados seguiría dando como resultado positivo. Sin embargo, solo un 23% del calzado que inició el estudio sería identificable.



Figura 2. Estudio 2-Calzado deportivo (grupo 2a). Cotejo n°15 (Tiempo transcurrido: 6 meses; tipo de uso: correr; superficie: asfalto).

### 3.3.3. Estudio 2–Calzado deportivo. Grupos 2b y 2c

De los 19 conjuntos de huellas analizados del *grupo 2b*, 15 pudieron ser identificados como origen común, concluyendo un resultado positivo en el cotejo, uno de los cuales lo posibilitó con una sola señal secundaria. Las 4 huellas de zapatos restantes no pudieron identificarse positivamente debido a la escasez de señales secundarias suficientemente distinguibles, basándose en la experiencia de los analistas.

Como consecuencia, se puede inferir que, transcurridos 6 meses de la comisión de un hecho delictivo, el 79% del calzado deportivo intervenido, cuya huella puede haber sido encontrada hipotéticamente en la escena del crimen, continuará aportando una identificación positiva.

Esta probabilidad se reduce al 68% si se tienen en cuenta que empezaron el estudio 22 muestras.

Cabe señalar que, para una gran parte de las muestras que no pudieron identificarse positivamente, no fue el tiempo el factor principal que obstaculizó la identificación. A través de la información sobre la antigüedad del calzado antes de la primera

impronta<sup>4</sup>, extraída del formulario, se puede inferir que aquellas huellas que habían sido compradas recientemente, dificultaban su identificación transcurridos 6 meses. Esta conclusión se fundamenta en la escasez de señales secundarias que posee la suela en el momento de la primera impronta, ya que apenas ha sido utilizada. De las 4 huellas que fueron compradas, durante el mes previo a la primera toma, solo 1 pudo ser identificada a los 6 meses.

Es evidente que 19 muestras poseen un valor menos significativo que 49. Por ello, se procede a unificar, en términos estadísticos, los cotejos de los 30 calzados deportivos pertenecientes al *grupo 2c* con los resultados obtenidos en el *grupo 2b*:

De las 30 muestras del *grupo 2c*, 21 pudieron ser identificadas positivamente. Sumadas a las 15 que fueron identificadas de las 19 que pudieron cotejarse del *grupo 2b*, hacen un total de 36 huellas identificadas positivamente. Se infiere que, del calzado intervenido 6 meses después de su participación en un hecho delictivo, el 69% puede ser identificado positivamente.

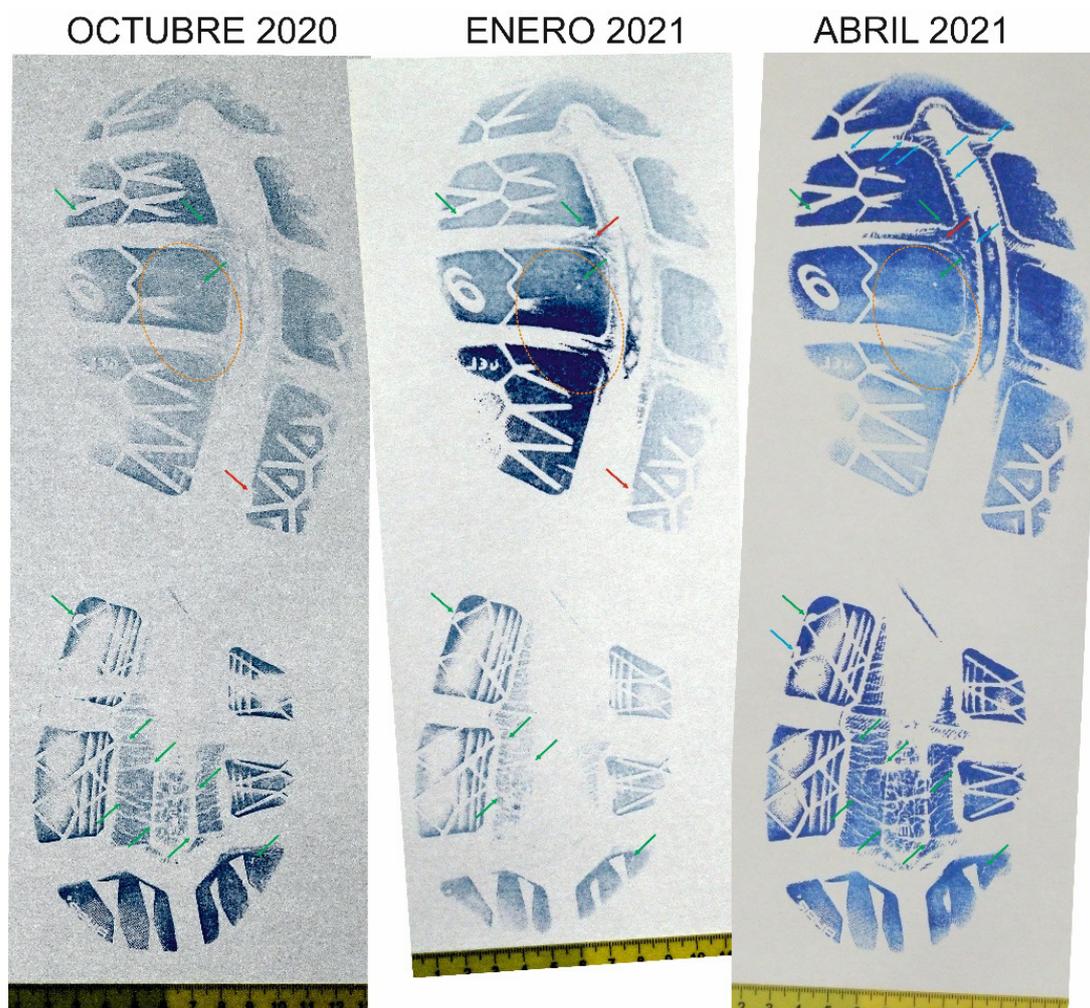


Figura 3. Estudio 2-Calzado deportivo (*grupo 2b*). Cotejo n°16 (Tiempo transcurrido: 6 meses; tipo de uso: correr; superficie: campo).

4 Este aspecto solamente ha sido solicitado en el cuestionario facilitado a los voluntarios durante la toma de huellas de calzado del presente curso

### 3.4. ESTADÍSTICA EXTRAÍDA DE LOS PARÁMETROS ESTUDIADOS

N.º COTEJO ESTUDIO 1- CALZADO DE CALLE	% DE SEÑALES SECUNDARIAS EN 1ª QUE SE MANTIENEN	N.º DE SEÑALES SECUNDARIAS MAYOR EN 2ª QUE EN 1ª	N.º DE SEÑALES SECUNDARIAS MAYOR EN 2ª QUE EN 3ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE APARECEN TRAS LA 1ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE DESAPARECEN TRAS LA 1ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN 1ª Y 2ª QUE DESAPARECEN EN LA 3ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE APARECEN EN LA 3ª
1	0	2	3	2	0	5	2
2	50,00	10	0	10	4	5	9
3	28,57	6	-1	4	0	5	8
4	25	1	3	0	0	3	1
5	25	7	-13	4	4	2	22
6	0	-2	0	0	2	4	4
7	65,22	0	-7	3	3	5	12
8	58,82	0	5	0	0	7	2
9	72,73	18	6	18	3	3	0
10	66,67	16	10	12	1	7	2
11	50	-4	-1	0	1	2	0
12	12,5	3	10	0	1	6	0
13	54,55	8	-26	11	5	0	28
14	0	0	1	0	0	1	0
15	100	4	2	2	0	0	0
16	71,43	4	4	2	2	2	2
17	30	3	6	0	1	6	4
18	58	1	0	5	7	4	7
19	25,00	3	7	1	2	4	1
	41,66	4,11	0,47	3,79	1,89	3,74	5,47

Tabla 5. Estadística extraída de los parámetros de importancia para el Estudio 1 - Calzado de calle (Fuente: Elaboración propia).

N.º COTEJO ESTUDIO 2- CALZADO DEPORTIVO (GRUPO 2a)	% DE SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN 1ª QUE SE MANTIENEN	N.º DE SEÑALES SECUNDARIAS MAYOR EN 2ª QUE EN 1ª	N.º DE SEÑALES SECUNDARIAS MAYOR EN 2ª QUE EN 3ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE APARECEN TRAS LA 1ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE DESAPARECEN TRAS LA 1ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN 1ª Y 2ª QUE DESAPARECEN EN LA 3ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE APARECEN EN LA 3ª
1	0	3	5	1	0	5	2
2	50	1	4	1	1	6	3
3	76,47	3	6	1	1	3	0
4	85,71	-1	-2	1	0	1	1
5	54,55	7	8	3	1	4	1
6	71,43	1	1	3	3	1	1
7	56,52	1	10	0	1	9	1
8	66,67	0	1	0	0	1	0
9	50	9	0	6	0	1	4
10	50	1	1	1	1	0	0
11	40	1	1	2	2	1	1
12	0	0	-2	1	2	1	4
13	100	0	-1	0	0	0	1
14	66,67	2	3	0	0	1	0
15	84,62	4	3	3	0	2	0
16	88,89	1	0	0	0	1	2
17	78,57	-2	1	0	2	1	0
18	88,89	9	0	8	0	1	2
19	100	1	-6	0	0	0	7
20	69,23	2	6	0	1	3	0
21	100	5	-5	3	0	0	7
22	42,86	3	-1	1	4	0	7
23	59,26	-2	8	0	1	10	1
24	50	10	9	6	0	5	0
25	60	3	2	1	0	2	2
26	60	2	5	1	0	4	0
	63,47	2,46	2,19	1,65	0,77	2,42	1,81

Tabla 6. Estadística extraída de los parámetros de importancia para el Estudio 2-Calzado deportivo, grupo 2a (Fuente: Elaboración propia).

N.º COTEJO ESTUDIO 2-CALZADO DEPORTIVO (GRUPO 2b Y 2c)	% DE SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN 1ª QUE SE MANTIENEN	N.º DE SEÑALES SECUNDARIAS MAYOR EN 2ª QUE EN 1ª	N.º DE SEÑALES SECUNDARIAS MAYOR EN 2ª QUE EN 3ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE APARECEN TRAS LA 1ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE DESAPARECEN TRAS LA 1ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS PRESENTES EN 1ª Y 2ª QUE DESAPARECEN EN LA 3ª	N.º SEÑALES SECUNDARIAS QUE APARECEN EN LA 3ª
1	92,31	4	1	2	1	0	2
2	40	-5	-1	1	7	2	4
3*	0	4	-9	4	0	0	9
4	100	5	-1	3	0	0	3
5	53,85	-4	-5	1	5	1	6
6	100	4	-2	4	0	0	2
7	86,67	2	1	2	1	1	1
8*	0	2	1	1	0	0	0
9	100	4	1	3	0	0	0
10	100	1	-1	1	0	0	1
11	86,67	3	2	2	2	0	1
12	100	1	-2	0	0	0	3
13	72,73	2	1	4	2	1	0
14	50	6	0	3	0	1	4
15	77,78	6	2	4	1	1	2
16	91,67	-2	-10	1	0	1	8
17	63,64	-1	-1	5	6	2	3
18	100	0	0	0	0	0	0
19	75	0	-1	0	0	3	4
20	60	1	2	1	0	2	0
21	70	6	2	4	3	0	3
22	100	5	1	2	0	0	2
23	100	5	-2	5	0	0	2
24	50	7	2	9	3	3	2
25	33,33	5	4	2	1	1	1
26	0	9	3	5	1	1	3
27	80	6	5	3	0	2	0
28	42,86	3	4	1	2	2	2
29	57,14	16	4	12	2	1	3
30	100	3	0	2	0	0	1
31	100	1	0	1	0	0	0
32	100	1	-1	1	0	0	1
33	100	3	3	0	0	0	0
34	100	2	0	1	0	0	1
35	50	7	-1	5	1	1	5
36	100	4	-1	4	0	0	1
37	86,67	2	-2	1	1	0	4
38	72,73	2	3	2	1	2	0
39	77,78	3	5	2	1	3	0
40	90	0	-2	1	1	0	2
41	77,78	2	2	1	1	1	1
42	77,78	2	-1	2	1	1	3
43	90,91	4	4	0	0	1	1
44	58,33	5	5	4	2	3	1
45	45,45	-2	-1	2	4	2	3
46	100	3	-8	3	0	0	6
47	57,69	4	7	6	4	7	2
48	50	1	-5	1	0	3	8
49	80	-1	3	1	2	3	0
	72,63	2,88	0,27	2,55	1,14	1,06	2,27

Tabla 7. Estadística extraída de los parámetros de importancia para el Estudio 2-Calzado deportivo, grupo 2b y 2c. (\*Muestras cuya primera impronta no presentaba ninguna señal secundaria). Fuente: Elaboración propia.

Tras analizar los parámetros obtenidos durante el cotejo de las señales secundarias, se han podido obtener las siguientes conclusiones:

- Un gran porcentaje de las señales secundarias presentes en la primera impronta se mantenían transcurrido el periodo temporal de estudio. En el *Estudio 1-Calzado de calle*, un 42% de las señales presentes en la primera impronta se siguen manteniendo transcurridos 2 años; un 63% en el *grupo 2a del Estudio 2*

(calzado deportivo de 1 año); y un 73% para el *grupo 2b y 2c* (calzado deportivo de 6 meses). Estos resultados demuestran cómo influye el paso del tiempo en la desaparición de señales secundarias presentes en una huella de calzado, que hipotéticamente puede haberse encontrado en la escena del crimen, en función del tipo de calzado y del tiempo transcurrido.

- Si una señal secundaria estaba presente en la primera y la tercera impresión, era muy probable que también se encontrara en la segunda. De las 561 señales secundarias presentes en la primera y la última huella de los calzados analizados, 555 se encontraban también en la huella intermedia, lo cual significa que un 1,1% de las señales secundarias no se han podido observar en la impronta intermedia por, predominantemente, estar demasiado entintada. No obstante, algunos casos se deben a la falta de tinta en la impresión. Esta conclusión pone de manifiesto el factor de la variación en las señales secundarias y permite hacerse una idea de la importancia que tiene el realizar una correcta toma de huellas de calzado.
- Las cifras revelaron una mayor incidencia de señales secundarias en las improntas intermedias de los distintos grupos de estudio, que en la primera y la tercera impronta. La segunda impronta disponía de 4,1 señales más, de media, que la primera, y 0,47 más que la tercera en el *Estudio 1-Calzado de calle*; 2,5 más que la primera y 2,2 más que la tercera en el *grupo 2a del Estudio 2-Calzado deportivo*; y 2,9 señales más que la primera y 0,2 más que la tercera en los *grupos 2b y 2c* de calzado deportivo de 6 meses (en este último grupo, la diferencia es inferior debido al menor periodo de tiempo que ha transcurrido entre las respectivas improntas). Para justificar este resultado, es necesario tener en cuenta que la mayor parte del calzado muestreado no se encontraba aún en el final de su ciclo de vida. Por tanto, este pico de señales en la segunda impronta se basa, primeramente, en el uso del calzado, el cual provoca la aparición de nuevas señales, mientras que un uso prolongado condiciona el avance del desgaste y, con ello, la desaparición progresiva de determinadas señales secundarias. De esta forma, se vuelve a hacer evidente el efecto del paso del tiempo en las señales secundarias.
- El número de señales secundarias presentes al inicio del estudio, que desaparecen tras la primera impresión, es inferior al número de señales que aparecen tras esta. Para el *Estudio 1-Calzado de calle*, surgieron una media de 3,8 señales secundarias, mientras que se perdieron 1,9 señales. En el *grupo 2a* de calzado deportivo de 1 año, tras la primera impronta, aparecieron 1,7 señales, a la vez que desaparecieron 0,8 señales secundarias de media. En cuanto a los *grupos 2b y 2c*, aparecieron 2,6 señales secundarias y se perdieron 1,1 por huella.
- De igual forma, se pueden comparar también el número de señales secundarias presentes, tanto en la primera como en la segunda impronta, que desaparecieron en la tercera, con el número de señales secundarias que aparecieron en la tercera. En este caso aparecen discrepancias en los distintos grupos. Para el *Estudio 1-Calzado de calle*, desaparecieron una media de 3,7 señales secundarias, mientras que surgieron 5,5 señales por huella. En el *grupo 2a*, se perdieron 2,4 señales secundarias en cada huella y aparecieron 1,8 señales. Por último, en el calzado deportivo de 6 meses de los *grupos 2b y 2c*, la media de señales secundarias que desaparecieron en la tercera impronta asciende a 1,1 y, entre

tanto, surgieron 2,3 señales. Estas cifras evidencian la pérdida de señales secundarias presentes durante la primera y la segunda impronta, siendo llamativas las casi 4 señales por huella que desaparecen en el *Estudio 1-Calzado de calle*, ya que entre la segunda y la tercera impronta hubo una distancia de año y medio, existiendo un mayor tiempo para el desgaste de la suela. La razón por la que gran parte de las señales desaparecen en la tercera muestra, se debe, mayoritariamente, al avance del desgaste. No obstante, la falta de tinta o, por el contrario, impresiones excesivamente entintadas, son argumentos adicionales que influyen en esta estadística.

- Centrándonos, en este punto, en el *Estudio 2-Calzado deportivo*, el número de señales secundarias que tenían las huellas tendía a depender de la superficie sobre la que el calzado fue usado. En aquel calzado utilizado sobre “campo”, lo cual hace referencia a terreno arenoso y en ocasiones con piedras, se observó una mayor aparición de señales secundarias que en el calzado utilizado para correr sobre “asfalto” o “pista”.
- Las huellas de calzado deportivo obtenidas después de los periodos de estudio tenían una media de señales secundarias superior a la impresión al inicio del estudio, además del desgaste adicional. No se ha encontrado ninguna relación relevante entre la frecuencia de uso del calzado (kilómetros semanales) y el número de señales secundarias presentes en las huellas de calzado deportivo. Sin embargo, el desgaste sí variaba en cantidad y parecía depender del uso<sup>5</sup>. Por ejemplo, un zapato con una media de kilómetros semanales superior a 15, como se indica en el formulario de encuesta, mostró más desgaste que un zapato usado 10 kilómetros semanales o menos.

Todas estas deducciones manifiestan la influencia de la contemporaneidad en las señales secundarias.

	Estudio 1	Estudio 2	
		Grupo 2a	Grupo 2b y Grupo 2c
<b>Nº Calzados muestreados</b>	63	69	22+30
<b>Tiempo</b>	2 años	1 año	6 meses
<b>Uso</b>	Andar	Deporte (correr)	
<b>Superficie</b>	Lisa	Asfalto (64%), campo (55%), pista (18%)	
<b>% Permanencia señales secundarias</b>	42%	64%	73%
<b>% Resultados positivos</b>	68%	62%	69%
<b>% Sustitución del calzado</b>	70%	62%	11%

Tabla 8. Resumen de las conclusiones obtenidas del ensayo experimental.

5 En algunos casos, a través del desgaste de las suelas, se podía observar el efecto que los distintos tipos de pisada (pronador, neutro o supinador) tenían en los materiales.

#### 4. LIMITACIONES ENCONTRADAS

Cabe señalar que el estudio presenta ciertas limitaciones, las cuales se enumeran a continuación:

1. Este experimento implicó comparar “huellas de calzado con huellas de calzado”, no “huellas de calzado con calzado”. Sin el beneficio de tener el zapato real para observarlo con detalle en todas las huellas, ocasionalmente fue difícil determinar si una marca identificativa era una señal secundaria o primaria. Para las improntas tomadas durante el presente curso, en aquellas huellas en las que surgieron dudas con respecto a si la señal pertenecía al propio diseño de la suela o, realmente, era una señal secundaria, se hizo uso de un reportaje fotográfico de las suelas del calzado deportivo interviniente realizado al final del estudio. Sin embargo, esto no se pudo realizar para las impresiones facilitadas por el CUGC. Por ello, se intentó emplear, sin éxito, la herramienta SICAR, con el objetivo de disponer de las suelas de fábrica de los calzados intervinientes. No obstante, no se pudieron recuperar todas las suelas que atañían.
2. Otra limitación ocurrió durante la toma de muestras. Debido a que la superficie bajo los folios sobre los que se plasmarían las huellas estaba compuesta de baldosas, diversas muestras reflejaron el límite de unión entre estas. Esto provocó una pérdida de superficie de la huella a analizar, posiblemente oscureciendo detalles relevantes. No obstante, no causó la eliminación de la muestra por ser inadecuada<sup>6</sup>, sino que se continuó con su cotejo.
3. En ocasiones, las almohadillas de los tampones impregnaban en exceso la suela del calzado. Si la impresión estaba demasiado impregnada de tinta, los detalles se oscurecían. Por este motivo, muchas impresiones se eliminaron, escogiéndose aquella impronta que disponía de mayor calidad. Afortunadamente, estas limitaciones no se encuentran a menudo en casos reales, ya que el calzado del sospechoso suele ser enviado junto con la solicitud de cotejo y simplemente puede ser muestreado de nuevo<sup>7</sup>.
4. Las pruebas empíricas realizadas demuestran un alto poder de discriminación cuando se dispone de muestras de alta calidad y que tienden a presentar todas las señales secundarias presentes en la suela. Sin embargo, dada la naturaleza dinámica e impredecible de las condiciones en las que una huella se plasma en una escena del crimen, es de esperar que las señales secundarias muestren una amplia gama de variabilidad en términos de reproducibilidad, claridad y calidad. A esto hay que añadir que este estudio se realizó con impresiones de calzado positivas (método de tampones entintados), generalmente de mayor calidad que las impresiones negativas (huellas sobre arena, barro, etc.). Aunque la capacidad de reconocimiento del examinador, los medios utilizados y el hecho de que todos los cotejos son ratificados por expertos forenses, aportan

6 Inadecuado: Quinto nivel de clasificación en el criterio cualitativo empleado por el Departamento de Balística y Trazas Instrumentales, el cual concluye que las impresiones a cotejar carecen de la claridad y nitidez suficiente para afrontar un estudio identificativo riguroso.

7 Actualmente las Unidades realizan la obtención de las improntas del calzado indubitado y remiten imágenes digitales de dichas improntas. Esto no ocurre cuando el calzado requiere de otros estudios criminalísticos como son la obtención de ADN o el revelado de huellas digitales.

idoneidad para reconocer y evaluar este tipo de variación natural, existen pocos estudios que sugieran un método cuantitativo en el estudio de señales secundarias a la hora de tener en cuenta esta variación en huellas de calidad inferior encontradas en la escena del crimen<sup>8</sup>. Durante cada toma de huellas de calzado llevada a cabo en este trabajo, una misma persona realizaba dos impresiones consecutivamente sobre la misma superficie. Incluso en estas condiciones ideales, las improntas nunca eran idénticas.

5. Debido al diseño del calzado moderno (especialmente en el calzado deportivo), una gran cantidad de las muestras plasmaban un porcentaje muy reducido del total de la huella, dificultando su cotejo. Hoy en día, las suelas son fabricadas buscando mejorar el agarre y la estética, lo cual provoca, en muchos casos, que la superficie de la suela que entra en contacto con el suelo sea menor, existiendo menos posibilidades de que se formen señales secundarias en aquellas zonas de la suela potencialmente revelables en una impresión bidimensional.
6. Por último, no se puede ignorar el factor humano. Las pruebas realizadas se sitúan dentro de unas condiciones ideales, por lo que los resultados, en unas circunstancias tan singulares, se consideran sobre máximos. Sirva de ejemplo el sometimiento del calzado del *Estudio 2* a unas condiciones más extremas que el de una persona cuya frecuencia de entrenamiento sea inferior. Además, es difícil garantizar que un especialista sea capaz de detectar sutiles similitudes después de realizar numerosos cotejos en un periodo de tiempo tan limitado, por lo que lo normal será encontrar porcentajes menores.

Al margen de las limitaciones intrínsecas al desarrollo de la investigación, aunque en consonancia con la tecnología y el sistema de trabajo empleados, se ha hecho evidente la necesidad de disponer de un método automático de cotejo de huellas de calzado.

Por lo general, el análisis de las huellas de calzado se realiza manualmente y se basa en la experiencia y los conocimientos humanos. Además de ser propenso a errores y a distintas interpretaciones, este proceso manual también puede llevar mucho tiempo, lo que afecta a la utilidad y a la idoneidad de estas pruebas en un tribunal. Actualmente, la automatización del reconocimiento de este tipo de pruebas no va más allá de su búsqueda semiautomática, contrastando señales primarias, una vez han

---

8 Un estudio estadounidense comparó matemáticamente la pérdida y la similitud de las señales secundarias en ejemplares de alta calidad frente a impresiones de calidad similar a las de la escena del crimen, en función de la forma, el perímetro, el área y la fuente común de las señales secundarias (Richetelli et al., 2017). Los resultados indicaron que las condiciones imprevisibles asociadas a la producción de impresiones en la escena del crimen promueven una pérdida de señales secundarias que varía entre el 33% y el 100%, con una media del 85%, y que cuando toda la suela se toma como una constelación de rasgos, el 64% de las impresiones de la escena del crimen presentaban 10 o menos señales secundarias (Richetelli et al., 2017: 217). Este estudio sugiere, finalmente, dos conclusiones principales. En primer lugar, la ausencia de una señal secundaria no es una razón válida para la exclusión. Los autores reconocen plenamente que la calidad de las huellas indubitadas utilizadas para este estudio es muy superior a las recogidas en escenarios reales, pero incluso en estas condiciones favorables de investigación, una media del 85% de las señales secundarias no se plasmaba en la huella (Richetelli et al., 2017: 220). Esta consecuencia conduce a un segundo corolario final: No existe ninguna base que afirme la exigencia de un número mínimo de señales secundarias para concluir una identificación positiva en un cotejo.

sido codificadas manualmente en la base de datos SICAR. Este sistema emplea un método de codificación simple para caracterizar las huellas de calzado, que permite al operario generar una descripción codificada de la geometría de la huella por medio de la identificación de características geométricas elementales, que permiten al operario seleccionar la que más se corresponde. Esto es, el usuario utiliza guías para identificar las características de la suela del zapato y, a continuación, se presentan candidatos que coinciden con esta descripción.

En los últimos años se han llevado a cabo algunas investigaciones en este sentido, pero, a pesar de los esfuerzos dedicados a introducir sistemas informáticos automatizados capaces de buscar y cotejar huellas de calzado, no existe ningún estudio que reúna todos los trabajos existentes y, además, siguen existiendo numerosos puntos a mejorar en este aspecto<sup>9</sup>. El hecho de que el calzado no tiene por qué ser de un único propietario, y también esté sujeto a desgaste, sustitución o cambio (Almaadeed et al., 2015: 1), implica que la contemporaneidad será un factor que afecte a la indexación, recuperación y clasificación de huellas de calzado para su uso en las investigaciones. Dada la gran cantidad de variables inconclusas que intervienen, el potencial que posee la investigación en este campo es aún muy elevado.

## 5. CONCLUSIONES FINALES

Como se ha podido observar en los datos reflejados, la investigación alcanza el objetivo perseguido, puesto que se puede confirmar que las señales secundarias pueden permanecer un largo periodo de tiempo en las suelas, siendo suficientemente identificables a pesar del uso y mantenimiento del calzado e, incluso, es posible precisar un periodo concreto en función del tipo de calzado. Esta conclusión, evidentemente, está sujeta a una probabilidad:

- Para aquellos calzados de uso común, no sometidos a condiciones adversas, un 42% de las señales que hipotéticamente están presentes en la escena del crimen, se siguen manteniendo transcurridos 2 años, existiendo un 68% de posibilidades de obtener un resultado positivo en el cotejo del calzado intervenido. Sin embargo, la probabilidad de que el delincuente se haya deshecho de dichos zapatos se eleva al 70%.
- Para el calzado sometido a actividades deportivas, los resultados obtenidos demuestran que un 64% de las señales secundarias se mantienen transcurrido un 1 año de su participación en un hecho delictivo, mientras que la probabilidad de que se pueda seguir obteniendo un cotejo positivo de un calzado intervenido se

---

9 Una investigación publicada en 2015 buscó recopilar la mayor cantidad de información para establecer la arquitectura que debía tener un sistema de identificación automática de huellas de calzado (Rida et al., 2015: 1-3). Se especifica que, en un primer preprocesamiento, se deben eliminar las diferentes distorsiones y mejorar la calidad de las imágenes, seguido de la generación de características mediante técnicas de extracción y, por último, del cotejo de la muestra con toda la base de datos. En cuanto a estas técnicas de clasificación de las huellas en función de sus características, cabe mencionar una investigación en la cual se describe una técnica que utiliza la transformada de Fourier para clasificar las imágenes candidatas (De Chazal et al., 2005: 341). Otro estudio más reciente muestra un sistema automático de clasificación y recuperación el cual aborda, como novedad, el problema de la clasificación de huellas de calzado parciales en presencia de distorsiones de rotación, escala y ruido en la imagen (Almaadeed et al., 2015: 6-9).

sitúa en un 62%. Sin embargo, no todos los delincuentes, al cabo de 1 año, van a seguir llevando las mismas zapatillas. Es probable que un 62% ya las haya desechado. Si en este dominio se reduce el periodo temporal que ha transcurrido desde el hecho delictivo a 6 meses, un 73% de las señales secundarias se mantienen y la probabilidad de obtener un resultado positivo se eleva al 69%, mientras que el riesgo de que el delincuente haya sustituido el calzado deportivo se reduce al 11%.

Dados estos porcentajes, es manifiesta e indudable la influencia de la contemporaneidad en las huellas de calzado que se pueden encontrar en una escena del crimen. Además, a lo largo de esta investigación, se ha hecho evidente que, con el paso del tiempo, las señales secundarias comienzan a erosionarse y desgastarse y, eventualmente, solo incluirán porciones de características que tenían originalmente. Incluso entonces, si una parte de su forma u orientación sobrevive, puede ser posible asociarlas con la impresión de la escena del crimen. También se ha podido observar que, a medida que se hace uso del calzado, este adquiere nuevas señales secundarias que no formaban parte de la suela en el momento del crimen.

La presencia de estas señales secundarias en el calzado refuerza su interrelación con una huella dejada en la escena del crimen. Por lo tanto, es fundamental conocer el ritmo de aparición y desaparición de estas características. El especialista que realice el cotejo de una huella encontrada en la escena del crimen con el supuesto calzado que la produjo, puede deducir que existirán disconformidades entre ambos si ha transcurrido un intervalo significativo de tiempo entre la impresión de la escena y la intervención del calzado. Sin embargo, ese grado de disimilitud dependerá de lo que sucedió entre esos dos eventos. Los investigadores nunca deben renunciar a la posibilidad de encontrar el calzado, pues “se trata de una prenda muy personal que, en ocasiones, se suele conservar durante más tiempo del que cabría esperar [traducción propia no oficial]” (Bodziak, 2017: 318).

Evidentemente, determinadas cifras, como la probabilidad de que el delincuente haya sustituido el calzado, están sujetas a unas condiciones ideales, pues la realidad propicia una infinidad de variables que influyen en este suceso. Por otra parte, solo se podrán extraer conclusiones más amplias tras el análisis de una mayor cantidad de muestras, pero este estudio sirve como ejemplo de lo que podría hacerse disponiendo de más datos.

Al margen de los elementos de la suela del calzado, otros factores específicos que intervienen en la aparición de las señales secundarias, como la forma de caminar del individuo y las características del suelo con el que entra en contacto, pueden afectar a la creación de las señales secundarias. Por lo tanto, es necesario un análisis más profundo que tenga especialmente en cuenta estos factores, pues todos ellos introducen una gran incertidumbre a la hora de estudiar la contemporaneidad de las huellas de calzado. En futuros estudios, la relación entre dichos elementos y las características de las señales secundarias podría conducir a una comprensión más profunda de la influencia de la contemporaneidad en las huellas de calzado.

**BIBLIOGRAFÍA**

Almaadeed, S., Bouridane, A., Crookes, D., y Nibouche, O. (2015). Partial shoeprint retrieval using multiple point-of-interest detectors and SIFT descriptors. *Integrated Computer-Aided Engineering*, 22(1), 41-58. <https://doi.org/10.3233/ICA-140480>.

Bodziak, W. J. (2017). *Forensic Footwear Evidence* (1.a ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b19479>.

De Chazal, P., Flynn, J., y Reilly, R. B. (2005). Automated processing of shoeprint images based on the Fourier transform for use in forensic science. *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 27(3), 341-350. <https://doi.org/10.1109/TPAMI.2005.48>

Richetelli, N., Nobel, M., Bodziak, W. J., & Speir, J. A. (2017). Quantitative assessment of similarity between randomly acquired characteristics on high quality exemplars and crime scene impressions via analysis of feature size and shape. *Forensic Science International*, 270, 211-222. <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2016.10.008>.

Rida, I., Fei, L., Proença, H., Nait-Ali, A., & Hadid, A. (2015). Forensic shoe-print identification: A brief survey. *Journal of Latex Class Files*, 14(8). <http://arxiv.org/abs/1901.01431>.

Sheets, H. D., Gross, S., Langenburg, G., Bush, P. J., & Bush, M. A. (2013). Shape measurement tools in footwear analysis: A statistical investigation of accidental characteristics over time. *Forensic Science International*, 232(1-3), 84-91. <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2013.07.010>.

Wyatt, J. M., Duncan, K., & Trimpe, M. A. (2005). Aging of Shoes and its Effect on Shoeprint Impressions. *Journal of Forensic Identification*, 55(2).

# CINCO AÑOS DEL NUEVO MARCO EUROPEO EN PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA GUARDIA CIVIL

RAMÓN RIZO GÓMEZ

COMANDANTE DE LA GUARDIA CIVIL. ADJUNTO AL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Fecha de recepción: 12/03/2023. Fecha de aceptación: 06/08/2023

## RESUMEN

Tras la aprobación en 2016, por parte de la Unión Europea, del nuevo derecho derivado relativo a la protección de datos personales, la Guardia Civil al igual que el resto de instituciones, organizaciones, empresas, etc., ha tenido que adaptar los tratamientos que estaba llevando a efecto al nuevo modelo. Este modelo, resulta mucho más exigente hacia quien trata los datos, al depositar la exigencia en el responsable o encargado de tratamiento, no solo de cumplirlo, sino de ser capaz de demostrarlo. A la vez, se ha creado la figura del delegado de Protección de Datos, este con un perfil jurídico, debe actuar con independencia, asesorando y supervisando el cumplimiento por parte de los tratamientos del marco jurídico.

La Dirección General de la Guardia Civil, cuenta con 55 tratamientos de datos declarados, tanto de ámbito administrativo como policial. Su DPD, que recibe anualmente numerosas consultas, reclamaciones, solicitudes de ejercicio de derechos, ha visto como se produce un incremento incesante en cuanto a las tareas que debe atender, lo que sin lugar a dudas refleja el interés de la Sociedad por el respeto al derecho fundamental a la protección de datos personales.

*Palabras clave:* Datos Personales, RGPD, DPD, Ley Orgánica 7/2021, Guardia Civil.

## ABSTRACT

After the approval in 2016, by the European Union, of a new derivative right related to the protection of personal data, the Civil Guard, like the rest of the institutions, organizations, companies, etc., has had to adapt the treatments that it was carrying out. effect to the new model. This model is much more demanding towards the person who processes the data, by placing the responsibility on the person in charge or in charge of treatment, not only to comply with it, but also to be able to demonstrate it. The figure of the Data Protection delegate has been created, this with a legal profile, must act independently, advising and supervising compliance by the treatments of the legal framework.

The General Directorate of the Civil Guard has 55 declared data processing, both administrative and police. Its DPD, which receives numerous queries, claims, and requests for the exercise of rights every year, has seen an incessant increase in the tasks it must attend to, which undoubtedly reflects the Company's interest in respecting the fundamental right to the protection of personal data.

*Keywords:* Personal Data, GDPR, DPO, Law 7/2021, Guardia Civil.

## 1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la Protección de Datos Personales, surge como un desarrollo del primigenio derecho a la privacidad que Warren y Brandeis exponían en su artículo *The Right to Privacy* en 1890. En el mismo, reflexionaban sobre las repercusiones que la evolución de la tecnología, concretamente la aparición de las cámaras fotográficas instantáneas Kodak de George Eastman en 1888 (Richardson, 2020) tenía para la intimidad, y sugerían que sería necesario regular legalmente el uso de estos nuevos aparatos, para garantizar los derechos constitucionales a la privacidad de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, fueron también los avances en el campo de la computación durante el pasado siglo XX los que permitieron que el manejo de información referente a las personas alcanzase niveles masivos. A la vez, su conversión a unos y ceros facilitaba que, en lugar de cualidades o características de la persona, se hiciera referencia a ello como datos, diluyéndose el respeto que se había alcanzado de la mano de la privacidad. Por tanto, empezó a considerarse que al igual que ocurría con aquella información privada, también en cuanto a estos datos personales, debía ser la propia persona quien tuviese el derecho a decidir quién y con qué fin los trataba.

Es importante recordar que hasta 1968 no aparecerá el primer texto legal vinculante, que se refiere explícitamente a la protección de datos personales: la Recomendación 509 en relación con el tratamiento automatizado de datos personales del Consejo de Europa, dictada el 31 de enero del mismo año. Así, se abría el camino que conduciría hasta la aprobación del Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, fecha que ha pasado a conmemorarse anualmente como el día Internacional de la Protección de Datos.

De manera coetánea también a nivel local y nacional se habían producido avances en este ámbito. Así, en 1972 el estado federado alemán de Hesse aprobó la *Datenschutz*, primera ley de ámbito regional, y en 1973 en Suecia se aprobaba la *Datalagen*, primera ley de carácter nacional. En España, nuestra Constitución en 1978 recogerá en su artículo 18 referencias tanto al derecho a la privacidad (18.1), como a la necesidad de regular el uso de la informática para protegerlo (18.4).

Para materializar tal mandato constitucional se promulgó la Ley Orgánica 4/1992. Posteriormente, tras la aprobación del tratado de Maastricht, en 1992, Europa consciente de la importancia que tiene el libre intercambio de datos personales para avanzar en la Unión, aprueba el día 24 de octubre de dicho año la Directiva 95/46/CE, que posteriormente, en el caso de España, fue traspuesta al ordenamiento nacional mediante la Ley Orgánica 15/1999 que se ha mantenido vigente en parte hasta 2021.

No obstante, la existencia de controversias jurídicas en relación a la naturaleza y alcance del derecho relacionado con los datos personales, así como su ubicación en la Carta Magna, requirió que el asunto fuese zanjado por el Tribunal Constitucional. Este Órgano, en su Sentencia 292/2000, declaró la existencia de un derecho autónomo y fundamental a la protección de datos personales, el *Habeas Data*, *confirmando su ubicación en el artículo 18.4 de la CE. Lo delimitaba en su fundamento jurídico 7 de la siguiente manera:*

*“De todo lo dicho resulta que el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para*

*decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos”.*

## 2. EL MARCO JURÍDICO VIGENTE

Los días 6 y 25 de mayo de 2023 se cumplieron cinco años de la fecha límite para trasponer 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 (LED<sup>1</sup>) y de la entrada en aplicación del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD<sup>2</sup>) respectivamente.

Los motivos de dicho cambio normativo estaban relacionados con la cada vez mayor necesidad, en una Europa sin fronteras para los servicios, capitales y personas, de que los datos personales también pudieran moverse con la misma facilidad. No cabe duda que la tecnología, al seguir avanzando a pasos agigantados, hizo que resultase crucial para la industria y la economía disponer de estos datos personales fluidamente, pero con seguridad jurídica.

Conceptos como el Big Data, Minería de Datos e Inteligencia Artificial, ligados inexorablemente a esa evolución tecnológica, requieren un uso intensivo de datos, entre ellos personales, y suponen peligros para las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos; por esto se hace preciso definir con claridad el marco dentro del cual está permitido su uso, definiendo con claridad los límites de lo permitido.

Reflejo de lo anterior es el considerando 6 de RGPD cuando dice:

*La rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos para la protección de los datos personales. La magnitud de la recogida y del intercambio de datos personales ha aumentado de manera significativa. La tecnología permite que tanto las empresas privadas como las autoridades públicas utilicen datos personales en una escala sin precedentes a la hora de realizar sus actividades. Las personas físicas difunden un volumen cada vez mayor de información personal a escala mundial. La tecnología ha transformado tanto la economía como la vida social, y ha de facilitar aún más la libre circulación de datos personales dentro de la Unión y la transferencia a terceros países y organizaciones internacionales, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los datos personales.*

---

1 Law Enforcement Directive.

2 Reglamento General de Protección de Datos.

Por otra parte, esa facilidad de movimientos en el seno de la Unión Europea y también el fenómeno de la globalización han hecho que se supere la idea de una delincuencia básicamente nacional, para entender que las formas más graves de criminalidad son de carácter transnacional, siendo por tanto esencial la colaboración entre los distintos Estados a la hora de combatirla con eficacia, utilizando también el potencial que ofrece la computación para el manejo de datos personales.

En este sentido se pronuncia el considerando 3 de la LED, diciendo que:

*La rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos en el ámbito de la protección de los datos personales. Se ha 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.*

Para continuar en su considerando 4 diciendo que:

*Debe ser facilitada la libre circulación de datos personales entre las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas para la seguridad pública en el seno de la Unión y la transferencia de estos datos personales a terceros países y organizaciones internacionales, al tiempo que se garantiza un alto nivel de protección de los datos personales. Estos avances exigen el establecimiento de un marco más sólido y coherente para la protección de datos personales en la Unión Europea, que cuente con el respaldo de una ejecución estricta.*

Estos dos instrumentos jurídicos, el RGPD y la LED, aunque no son los únicos<sup>3</sup> constituyen la base del actual marco regulador de la protección de datos personales en la Unión Europea. En el caso del Reglamento, mediante su aplicación directa en todo el territorio de la Unión. En el caso de la Directiva, sentando las bases del tratamiento que deberán ser respetadas al trasponer la misma al contexto jurídico de los distintos países de la Unión.

A nivel general el RGPD ha alcanzado un nivel de divulgación aceptable, aunque es relativamente habitual encontrar aún situaciones en las que se haga referencia a la anterior normativa en cláusulas informativas u otro tipo de documentación. En cuanto a la normativa trasponedora de la LED, el mero conocimiento de su existencia es muy reducido y su comprensión en profundidad más limitada todavía; no es infrecuente que solicitudes de ejercicio de derecho por parte de interesados o de otro tipo, provenientes incluso de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se motiven en base al RGPD cuando hacen referencia a casos policiales o judiciales, ignorando que tal norma no opera en dicho ámbito.

3 Son también relevantes la Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves y la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y otras disposiciones conexas y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (ambas trasponen directivas de la UE) y el Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 45/2001 y la Decisión nº 1247/2002/CE.

### 3. LA INCARDINACIÓN DEL MARCO EUROPEO EN EL MARCO NACIONAL

Aunque se dispuso de dos años desde la entrada en vigor en abril de 2016 de ambas disposiciones de derecho de la Unión, cuando llegó el momento de su entrada en aplicación poco se había hecho en España.

La LED debía haber sido traspuesta antes del 6 de mayo de 2018, pero no lo fue hasta mayo de 2021. Todo ello, después de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sancionase a España en febrero de 2021 (Asunto C-658/19) con una multa a tanto alzado de 15.000.000 € y otra coercitiva de 89.000 € diarios hasta que se produjese la trasposición. Visto lo anterior, se promulgó la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (LOPDPOL<sup>4</sup>).

En cuanto al RGPD, entró en aplicación el día 25 de mayo de 2018, independientemente de que no se hubiesen llevado a efecto los actos legislativos que debían completarlo y adaptar el ordenamiento jurídico español a aquel. De esta manera, fue necesario aprobar el Real Decreto-Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos y esperar hasta diciembre del mismo año para que se promulgase la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD<sup>5</sup>) texto que realmente alcanzaba el propósito.

### 4. REGLAMENTO (UE) 2016/679

El RGPD supone un cambio radical en cuanto al paradigma preexistente. Evoluciona desde un procedimiento basado en la evaluación y aprobación previa del tratamiento por la autoridad nacional de control, en el caso de España la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD<sup>6</sup>), concretamente de los parámetros legales que iban a configurar la base del tratamiento de datos personales, así como la clasificación del fichero en un nivel de seguridad. Siendo, tras lo anterior, la misma autoridad la que procedía a su inclusión en un registro accesible al público existente en la página web del Organismo. En el caso de los ficheros de la Administración, además de su inclusión en el registro, también se publicaban en el Boletín Oficial del Estado.

De acuerdo con dicho proceder, en primer lugar se resolvían los aspectos jurídicos del tratamiento que pretendía llevarse a efecto, finalizándose con la aprobación de los mismos por la AEPD lo que, en consonancia, impedía que después se alegase ante dicha autoridad que el tratamiento era ilícito, puesto que admitirlo por esta sería incongruente con su actuación previa. Incluso en el caso de los tratamientos del ámbito público, como parte del procedimiento de tramitación, se sometía el proyecto a informe de la AEPD, de tal manera que estaríamos ante las mismas circunstancias.

En cuanto a los aspectos técnicos y organizativos relativos a la seguridad del tratamiento, se resolvían, como ya hemos dicho anteriormente, mediante la clasificación del mismo previamente a su aprobación en alguna de las tres categorías definidas: baja, media o alta; estando predeterminadas las medidas que debían adoptarse en cada caso

---

4 Ley Orgánica de Protección de Datos Policiales.

5 Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales.

6 Agencia Española de Protección de Datos.

en el Título VIII del Real Decreto 1720/2007 de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999. Fijándose también en dicho Título que los responsables de los ficheros que fuesen clasificados en los niveles medio y alto deberían nombrar un oficial de seguridad.

El nuevo RGPD se aproxima de forma totalmente distinta a la cuestión, rehúye el anterior procedimiento tuitivo para depositar, en manos de quien se erija en responsable del tratamiento (RT<sup>7</sup>), la obligación, en primer lugar, de analizar la legitimidad y viabilidad jurídica del procesamiento que pretende realizar, para con posterioridad, una vez establecido lo anterior con éxito, proceder a determinar las medidas organizativas y técnicas que sean necesarias para garantizar la seguridad del tratamiento, bajo la premisa de “privacidad desde el diseño”. Además, todo ello no se configura como un mecanismo estático, sino que debe ser un proceso dinámico que permita al responsable del tratamiento cumplir con los principios relativos al tratamiento (art. 5.1 RGPD) y además ser capaz de demostrarlo a lo largo de toda la vida del Tratamiento (art. 5.2 RGPD), en base a lo que se denomina “responsabilidad proactiva”.

De esta manera, la actuación de la AEPD pasa a ser de supervisión, comprobación posterior y potestad sancionadora en aquellos casos en los que se incurra en incumplimientos tipificados como infracciones en la propia norma. Dejando, por tanto, de ser una instancia autorizadora a la que obligatoriamente acudir antes de poner en marcha un tratamiento de datos personales.

Se configura pues el responsable del tratamiento como el actor principal sobre el que recaen las obligaciones derivadas del RGPD, la LOPDGDD y resto de instrumentos jurídicos, que proyecten su mandato sobre el ámbito (sanitario, laboral, educativo, etc.) en el que se están tratando los datos personales.

De manera general, podemos destacar las siguientes:

- Prestar atención a cualquier variación del contexto legal que pueda suponer modificaciones en la normativa aplicable que inhabiliten o modifiquen alguno de los elementos legitimadores o de los requisitos para llevar a cabo el tratamiento. En el caso de que ocurra lo anterior, realizar las adaptaciones oportunas o interrumpir el tratamiento de datos personales, si no es posible seguir con el mismo cumpliendo la normativa.
- Revisar periódicamente las medidas técnicas adoptadas, con el fin de comprobar que siguen ofreciendo un nivel de seguridad adecuado; en el caso de que no sea así, deberá implementar nuevos elementos que así lo posibiliten. A su vez, tendrá que realizar auditorías periódicas al objeto comprobar la eficacia de aquellas, recogiendo evidencias que permitan acreditar adecuadamente la seguridad del sistema y por ende el cumplimiento del RGPD.
- Especialmente, y en relación con las personas cuyos datos procesa, adoptará las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de información y la atención de cuantas solicitudes de ejercicio de otros derechos o reclamaciones interpongan ante el mismo, ante su delegado de protección de datos (DPD<sup>8</sup>) caso de disponer de uno o ante la AEPD los interesados o sus representantes.

---

7 Responsable del Tratamiento

8 Delegado de Protección de Datos.

- Desarrollar actividades de formación y concienciación en relación con la protección de datos personales para todos aquellos miembros de la organización a los que asigne el rol de usuario o permita el acceso a su Tratamiento de cualquier manera. En el caso de que disponga de delegado de protección de datos, estas acciones podrán ser llevadas a efecto por el mismo.
- Documentar adecuadamente todos los procesos de datos llevados a efecto, especialmente en lo relativo a transferencias internacionales y cesiones de datos. Igualmente, deberá escoger con prudencia a los encargados de tratamiento y, en su caso, redactar y firmar el preceptivo encargo de tratamiento.
- En cuanto a la colaboración con las autoridades para el ejercicio de sus funciones, encontramos que el considerando 31 incide en que en ningún caso se podrá ceder la totalidad de un fichero o interconexionar varios ficheros. También, que las solicitudes deberán ser por escrito y de forma motivada.

Finalmente, recordar que se hace mención a los canales de denuncias internas, regulándolos y atribuyendo importantes competencias al DPD. No obstante, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ha venido a modificarla, aunque manteniendo la relevante posición del DPD.

## **5. LA LEY ORGÁNICA 7/2021 DE TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2016/680**

Hasta la aprobación en 2016 de la Directiva (UE) 680, la regulación de la creación de ficheros por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como el resto de cuestiones relativas al tratamiento de datos personales con finalidades policiales habían sido regulados por algunos artículos de las Leyes Orgánicas 4/1992 y 15/1999 a las que ya hemos hecho referencia. La entrada en aplicación de la LED, en consonancia con la del RGPD supuso que a partir de entonces el árbol regulador se dividiese en dos ramas una de índole general/administrativa y otra de índole judicial/policial.

Como ya hemos señalado con anterioridad, el día 26 de mayo se promulgó la Ley Orgánica 7/2021 (LOPDPOL) no obstante, y de manera asombrosa, se pospuso su entrada en vigor 20 días más. Hasta ese momento, siguió vigente a efectos de tratamientos policiales la LOPD de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la LOPDGDD.

En cuanto a los presupuestos básicos la LOPDPOL sigue el mismo paradigma que antes hemos expuesto para el RGPD, por ello de manera general cuanto hemos referido en el punto anterior y especialmente las exigencias que impone al Responsable del Tratamiento se aplican a la LOPDPOL, *mutatis mutandi*. A continuación, nos centraremos en aquellas de cuestiones específicas relativas a la actuación policial que es conveniente destacar:

- Limita la posibilidad de tratar datos bajo este paraguas normativo a las que denomina autoridades competentes, que enumera de manera no exhaustiva en el artículo 4.1. Entre las mismas, se encuentran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de las competencias que legalmente tengan encomendadas.

- Excluye del ámbito de aplicación a los tratamientos sobre materias clasificadas, entre los que cita los relativos a la Defensa Nacional, no obstante, en este punto es importante tomar en consideración lo señalado en el Informe Jurídico 0029/2020 de la AEPD en cuanto a la exclusión de los tratamientos relativos al crimen organizado y el terrorismo, coincidiendo en esto con lo que señala el Consejo de Estado en su informe de referencia 675/2020.
- En cuanto a la licitud para el tratamiento remite al artículo 1 de la misma Ley, diciendo que los datos recogidos no pueden ser tratados para fines distintos a los allí establecidos. Así, como vemos, de manera contrariamente a lo que con frecuencia se piensa, el consentimiento del interesado no existe como elemento legitimador en el contexto de la LOPDPOL.
- Establece con claridad el deber de colaboración de las Administraciones Públicas o cualquier persona física o jurídica con las autoridades judiciales, Ministerio Fiscal o Policía Judicial. En el caso de esta última lo circunscribe al ejercicio de las funciones que le encomienda el artículo 549.1 de la Ley Orgánica 6/1985, señalando que debe hacerse siempre de forma motivada, concreta y específica, dando cuenta en todo caso a la autoridad judicial y fiscal.
- Hay otra posibilidad de solicitar datos en base al deber de colaboración para el desarrollo de sus misiones por una autoridad competente, no obstante, en la petición deberá existir la motivación que acredite su relación con los supuestos indicados en el punto anterior. Igualmente, precisa que en aquellos casos en que se realice la cesión de los datos no se informará al interesado de ello.
- No cabrá aducir las razones descritas en los dos puntos anteriores cuando sea exigible la autorización judicial para recabar los datos necesarios. Especialmente relevante para este apartado es la reciente Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo 971/2022, en un recurso de casación, en la que se absuelve a un condenado al entender ilícita una prueba basada en datos personales, al considerar que se ha obtenido sin respetar las garantías legales exigidas, precisamente la necesidad de autorización judicial previa.
- En relación con los puntos anteriores, mediante la Ley Orgánica 9/2022 se introdujo una modificación del artículo 61 de la LOPDPOL atribuyendo la competencia sancionadora cuando se trate de la falta de colaboración a la Secretaría de Estado de Seguridad o Delegación del Gobierno, según se considere infracción muy grave o grave respectivamente.
- Limita el plazo de conservación al tiempo necesario para cumplir los límites e impone al RT la obligación de revisar la necesidad de conservar, limitar o suprimir el conjunto de datos contenidos en sus tratamientos como máximo cada tres años. A la vez, impone un límite máximo de conservación de veinte años, salvo que haya razones específicas que justifique la elusión de esta condición.
- En su artículo 9, señala que en la medida de lo posible se establecerán distintas categorías de interesados (sospechosos, víctimas, testigos, condenados). Reitera que lo anterior no debe ser óbice para llevar a cabo el tratamiento respetando el derecho a la presunción de inocencia del artículo 24 CE.

- En su artículo 10, determina también que deberá, siempre que sea factible, distinguirse entre datos basados en hechos y en apreciaciones personales. Imponiendo que, cuando se trasladen datos a otros tratamientos, se debe valorar su calidad, exactitud y actualización; debiendo en el caso de que tras la transmisión se tenga conocimiento de que son incorrectos notificárselo sin dilación al destinatario.
- En el artículo 11.2 se indica que cuando una ley regule el tratamiento de datos personales para los fines de la LOPDPOL, deberá indicar al menos: los objetivos del tratamiento, los datos objeto del mismo y las finalidades del tratamiento. Esto resultará especialmente relevante cuando se comience la configuración del tratamiento de acuerdo con el principio de privacidad desde el diseño. Explicitando de manera concreta las normas jurídicas que legitiman el tratamiento que pretende llevarse a efecto.
- Impone restricciones al tratamiento de datos biométricos limitándolo a aquellos casos en que estén previstos en una ley o norma de Derecho de la UE, resulte necesario para proteger intereses vitales del interesado u otra persona física o sean datos que el interesado haya hecho manifiestamente públicos.
- Dedicar una Sección al tratamiento de datos personales mediante videovigilancia en el ámbito policial, diferenciando entre cámaras fijas y móviles. La proporcionalidad adquiere un papel preponderante a la hora de justificar la utilización de cámaras o videocámaras.
- Se concede un plazo de conservación de las imágenes de hasta tres meses. Se impone igualmente la obligación de poner a disposición de la autoridad judicial las imágenes en el plazo más breve posible o en todo caso en un máximo de 72 horas, estipulándose que en caso de no poder entregarse el atestado se deberá realizar un relato verbal de los hechos.
- Otra cuestión relevante es la inclusión de un artículo específicamente centrado en las infracciones disciplinarias, cuando no penales, que puedan derivarse del incumplimiento de lo previsto en la normativa por quienes en el ejercicio de sus funciones tengan acceso a las grabaciones.
- Permite la restricción de algunos derechos de los interesados, tanto en cuanto al de información como al de acceso; pudiéndose en los casos que se necesite utilizar una forma neutra de respuesta que permita preservar las investigaciones en curso.
- La LOPDPOL también aporta como novedad la exigencia para los responsables y encargados del tratamiento de mantener un Registro de Operaciones de Tratamiento (ROT) que contenga las operaciones de tratamiento llevadas a efecto en sistemas automatizados, que incluya al menos referencias relativas a la recogida, alteración, consulta, comunicación, incluidas las transferencias, y combinación o supresión de los datos. No debe confundirse el ROT con el registro de logs que está encaminado a poder demostrar y determinar que cuantas consultas, alteraciones, etc., están hechas de acuerdo con las instrucciones dadas por el RT.
- Integra en la propia Ley el derecho de los interesados a ser indemnizados por el responsable del tratamiento, o por el encargado del tratamiento cuando formen parte del sector público, en el caso de que sufran daño o lesión en sus

bienes o derechos como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en esta Ley Orgánica.

## 6. EL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Tanto el RGPD, como la LOPDPOL determinan que los tratamientos de datos personales que lleven a cabo las Administraciones Públicas o las autoridades competentes deberán contar con un delegado de Protección de Datos, cuyo nombramiento recaerá en alguien cuyo perfil exige disponer de conocimientos especializados del Derecho y práctica en materia de protección de datos (art. 35.7 RGPD y 40.2 LOPDPOL).

Esta es una de las novedades que mayor cambio ha supuesto, no solo por el hecho de la implantación de esta figura, sino por el perfil jurídico que se asigna a la misma, coincidiendo con ese nuevo paradigma basado en la responsabilidad proactiva. Actitud que debe ponerse en práctica desde el inicio de las acciones encaminadas a la formalización de un tratamiento de datos en base al concepto de privacidad desde el diseño, el análisis de riesgos y la evaluación de impacto.

Ya la Directiva 95/46/CE contempló la posibilidad de que se nombrase un “encargado de protección de datos personales”, figura con funciones similares, aunque de menor entidad, que el DPD. En aquellos casos en que se hiciera se ofrecían beneficios en los trámites a realizar y exenciones en la necesidad de intervención de la autoridad de control para la aprobación.

No obstante lo anterior, solo optaron por integrarlo en la trasposición Alemania, Holanda, Luxemburgo y Francia. En España, tanto la Ley que traspuso la Directiva como el Reglamento que la desarrollaba lo obviaron. Como hemos señalado con anterioridad, sí determinó que los ficheros con nivel de seguridad alto y medio debían nombrar un responsable de seguridad definido como: *persona o personas a las que el responsable del fichero ha asignado formalmente la función de coordinar y controlar las medidas de seguridad aplicables*; un perfil centrado en aspectos tecnológicos distinto, como hemos dicho, al actual DPD.

En cuanto a la posición, cometidos y competencias que ambos marcos reguladores (RGPD y LOPDPOL) determinan para el DPD, y que vienen a ser reproducidos en la Orden de Interior 424/2019, exponemos a continuación los más relevantes; para lo cual tomaremos también en cuenta lo señalado por el Grupo de Trabajo del artículo 29 en sus directrices DPD (2017) y el informe jurídico 2995/2019 de la AEPD.

En el ámbito del RGPD al ser la Guardia Civil un organismo público está obligada a nombrarlo, en el ámbito de la LOPDPOL es preceptivo en todos los casos. También se ha establecido que cuando una entidad haya nombrado un DPD lo será para todos los tratamientos que se lleven a efecto por la misma, indistintamente de que actúe como RT o como encargado de tratamiento (ET), algo lógico si queremos mantener coherencia dentro de la Organización.

En cuanto a las características que confluyen en el puesto de DPD y su relación con el RT, destacaremos las siguientes:

- Debe garantizarse la involucración del DPD en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales, indicando que es necesario que se favorezca

que esta participación sea desde la etapa más temprana, mediante reuniones, presencia en la toma de decisiones y consulta en caso de violación de la seguridad. Indicando, además, que cuando exista desacuerdo con la opinión del DPD es conveniente documentarlo por escrito.

- El RT respaldará al DPD en el desempeño de sus funciones. Se dice expresamente que se debe garantizar la independencia del DPD, evitando que puedan darse conflictos de intereses. El DPD no podrá recibir ninguna instrucción en lo que respecta al desempeño de sus funciones y solo podrá ser sancionado o removido de sus responsabilidades en caso de negligencia grave en el ejercicio de las mismas. El DPD también debe mantener el secreto o confidencialidad en cuanto a lo que tenga conocimiento en el ejercicio de las mismas.
- Se indica que deben facilitársele recursos para que pueda desempeñar sus cometidos, señalando que debe dotársele de medios humanos y materiales. También se le debe mantener actualizado en cuanto a conocimientos y facilitarle los recursos para la formación continua necesaria.
- Para que pueda desempeñar adecuadamente sus misiones se le dota de una serie de potestades. La primera de ellas es tener acceso a todos los datos personales que traten, así como a las actividades de procesamiento, no pudiendo oponer a dicho acceso el responsable ningún tipo de existencia de deber de confidencialidad o secreto. A partir de lo anterior, puede auditar los tratamientos con el fin de supervisar que se está dando cumplimiento a lo dispuesto en el RGPD o la LOPDPOL, otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros y de las políticas del responsable o del encargado del tratamiento en materia de protección de datos personales. En el caso de que encuentre una vulneración grave deberá documentarla e informar a la dirección del organismo o entidad.
- De entre su cometido, uno de los más importantes es asesorar al responsable del tratamiento para el mejor cumplimiento, cuestión que también debe conocer y asumir este último. Así lo indica la AEPD en la Instrucción 1/2021 y también en su informe 036994/2020, cuando señala que:

*“Atendiendo al nuevo modelo establecido en el RGPD y a las funciones encomendadas al DPD en cuanto al asesoramiento al responsable y a la realización de consultas a la AEPD, es criterio reiterado de este Gabinete Jurídico que “si el responsable del tratamiento tiene dudas sobre la base jurídica que pueda determinar la licitud de un determinado tratamiento deberá consultar a su delegado de protección de datos en los supuestos en que, como el presente, su designación es obligatoria, quien deberá prestarle el asesoramiento preciso.”*

*Solo en caso de que el delegado de protección de datos tuviera dudas jurídicas sobre el asunto sometido a su consideración que no puedan resolverse con los criterios ya informados por la AEPD o por tratarse de cuestiones nuevas derivadas de la aplicación del nuevo régimen jurídico de protección de datos de carácter personal y que tengan un alcance general en el que resulte conveniente un informe que contribuya a la seguridad jurídica, podrá elevar dicho delegado consulta a este Gabinete Jurídico, acompañando a dicha consulta su propio informe en el que se analicen detallada y motivadamente las cuestiones objeto de consulta”.*

- Debe atender las solicitudes de ejercicio de derechos y reclamaciones previas que interpongan ante ellos las personas cuyos datos son tratados o que entiendan que se están vulnerando su derecho a la protección de datos personales. También actuar como punto de contacto con la autoridad Nacional de Control.

- También debe desarrollar actividades de concienciación y formación del personal que participa en las operaciones de tratamiento, con el objetivo de extender la cultura relativa a la protección de datos personales contribuyendo con ello al cumplimiento normativo.

Podemos sintetizar todo lo anterior en lo expuesto por la AEPD en su informe jurídico 170/2018, cuando dice:

*“el DPD informa y asesora al responsable, supervisa el cumplimiento, lleva a cabo acciones de concienciación y formación del personal implicado en los tratamientos de datos personales y coopera con la autoridad de control”; “El papel del DPD puede resumirse en garantizar los derechos y libertades de las personas cuyos datos son tratados con independencia rindiendo cuentas directamente al más alto nivel jerárquico del responsable o del encargado del tratamiento”; “Resulta claro que un DPD, alimentará de requisitos, aconsejará y supervisará a los tres responsables: información, servicio y seguridad”*

## 7. LA ADAPTACIÓN AL NUEVO MARCO DE LA GUARDIA CIVIL

De acuerdo con el punto 26.2.c de la Orden PRE/422/2013, correspondía al Servicio de Innovación Tecnológica y Seguridad de la Información, asistir a los responsables de los ficheros y velar por el cumplimiento normativo. Probablemente, en base a lo anterior y sin lugar a dudas por la existencia de personal del Cuerpo que reunía las condiciones necesarias, cuando como primer paso en la adaptación al marco jurídico se hizo necesario nombrar a un DPD el nombramiento recayó en el coronel jefe de ese Servicio.

A partir de agosto de 2018 se inició un proceso conducente a la actual situación del DPD en la DGGC, que explicaremos sin profundizar más de lo necesario para respetar la extensión máxima permitida para un artículo, invitando al lector a visitar la página de la intranet corporativa del DPD para obtener más información sobre este ámbito.

Como hemos dicho el RGPD, que entró inmediatamente en aplicación, supuso que la AEPD eliminase de su página web el registro de ficheros declarados y aprobados. Lógicamente, las órdenes ministeriales que hasta entonces habían servido para dar cobertura legal a los ficheros de la DGGC decayeron, al eliminarse tal procedimiento.

Se hacía necesario como primer paso configurar los correspondientes Registros de Actividades de Tratamiento (RAT) para lo que a su vez era necesario determinar quienes iban a ser los responsables del tratamiento y de alguna manera transmitirles el procedimiento que debían llevar a cabo para conseguir tal objetivo, convocándose una jornada formativa en enero de 2019.

En un principio existieron algunas complicaciones a la hora de determinar qué tratamientos de datos iban a declararse. Debía valorarse si todos los ficheros que hasta entonces habían sido declarados mediante las correspondientes órdenes ministeriales tenían que convertirse en tratamientos de datos o algunos se eliminarían o unificarían; también decidir quienes iban a ser los responsables de dichos tratamientos, etc.

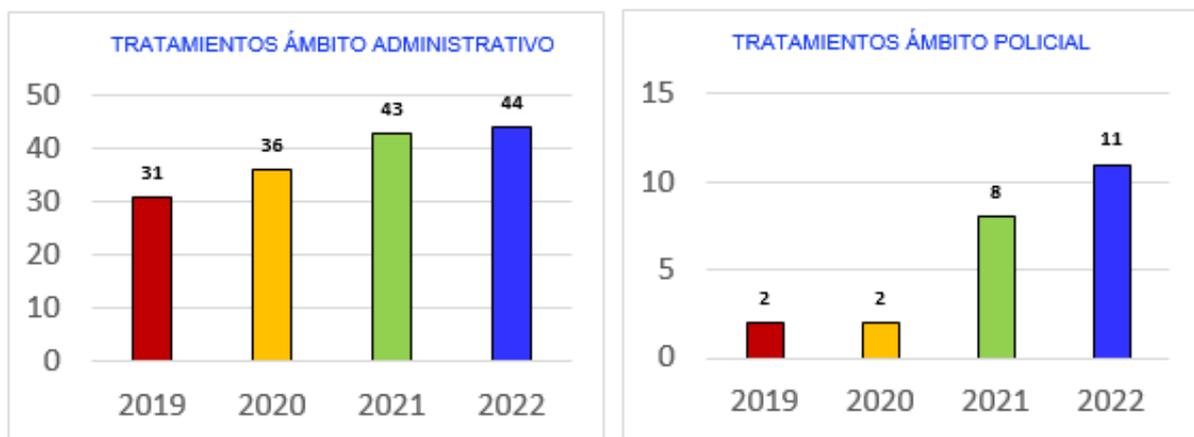
Al hilo de lo anterior, en 2019 se publicó la Orden INT/424/2019, la cual vino por una parte a regular la figura del DPD en el Ministerio de Interior y por otra a describir las funciones que correspondían al mismo en relación a los tratamientos de datos en torno a cuales desplegarían sus competencias y haciendo algunas precisiones al respecto de los mismos, por ejemplo en relación a la manera de determinar quién debía

ser designado como RT, sin que en ningún caso se plantease que todos los tratamientos acabasen teniendo como responsable a la entonces directora general del Cuerpo y hoy director general.

Una vez entró en vigor la LOPDPOL, al igual que había pasado en enero de 2019, se comenzaron los contactos con los hasta entonces responsables de los ficheros policiales declarados bajo la anterior normativa de protección de datos, para llevar a cabo el procedimiento de actualización de los mismos.

Para materializar las acciones desarrolladas en aras a cumplir con las obligaciones de información, por primera vez en junio de 2019 se incorporó en la página web de la Institución el Inventario de Actividades de Tratamiento de la Guardia Civil, al que se han ido añadiendo uno tras otro los nuevos tratamientos, en el momento de redactar el presente artículo, figuran declarados 55 tratamientos, de ellos 44 acogidos al RGPD y los 11 restantes a la LOPDPOL.

En los gráficos que insertamos a continuación podemos observar la evolución temporal de las declaraciones de tratamientos, tanto en el ámbito administrativo, en el que se han pasado de 31 en 2019 a 44; y de 2 a 11 en el ámbito policial.



Título: Declaración Tratamientos de Datos Personales Fuente: Memoria DPD 2022.

De esta manera, se ha ido configurando una estructura de tratamientos de datos en la Dirección General de la Guardia Civil. Cumpliendo con lo que establecen el artículo 31.2 de la LOPDGDD y el 21 de la LOPDPOL, se procedió a residenciar en la página web<sup>9</sup> de la Institución la información relativa a los tratamientos de datos que lleva a efecto, la misma información se replica en la web del Ministerio del Interior<sup>10</sup> y en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado<sup>11</sup>.

De lo anterior se deriva la posibilidad para cualquier persona de conocer qué tratamientos de datos se están llevando a cabo por la Guardia Civil en cada momento, el responsable del mismo, su finalidad, la legitimación, los datos que trata, etc. y, por

9 [https://www.guardiacivil.es/es/servicios/atencionciudadano\\_1/proteccion\\_datos/index.html](https://www.guardiacivil.es/es/servicios/atencionciudadano_1/proteccion_datos/index.html)

10 [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/proteccion-de-datos-de-caracter-personal/tutela-de-los-derechos/Registro\\_de\\_Actividades\\_de\\_Tratamiento\\_del\\_Ministerio\\_del\\_Interior.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/proteccion-de-datos-de-caracter-personal/tutela-de-los-derechos/Registro_de_Actividades_de_Tratamiento_del_Ministerio_del_Interior.pdf)

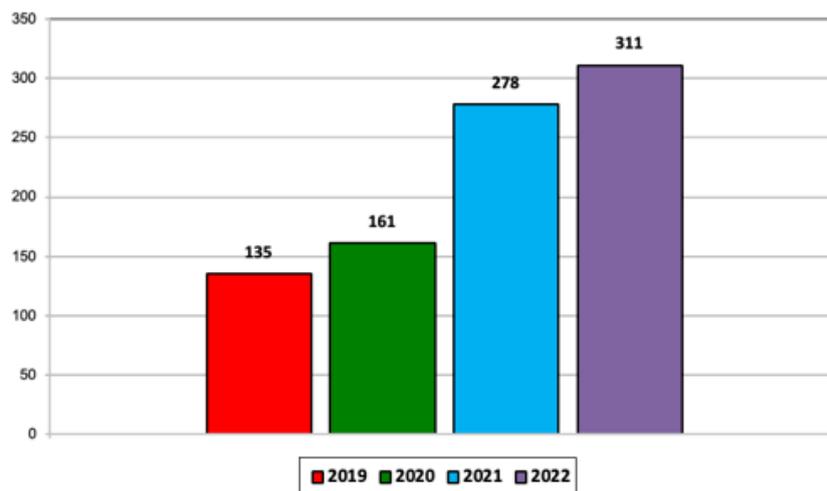
11 <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b3eb17bc-b1a7-4092-9c99-f11f-62d868ae/20230316%20Registro%20de%20Actividades%20de%20Tratamiento%20del%20Ministerio%20del%20Interior.pdf>

derivación, deducir que cualquier procesamiento de datos personales que no esté amparado en uno de ellos en el momento que se produce está al margen de la legalidad. De lo expuesto deriva la necesidad de mantenerlo actualizado en todo momento, misión que se encomienda al RT en el artículo 17.2.b de la Orden INT/424/2019, para lo que contará con el apoyo del DPD.

La existencia de tan importante número de tratamientos supone a su vez la conformación de una estructura organizativa de los mismos, que necesariamente debe conocer todo miembro del Cuerpo, puesto que deberá dirigirse a los responsables de los mismos, indistintamente de la relación orgánica que guarde con ellos, cuando quiera llevar a efecto alguna actividad para la que requiera poder hacer uso de datos personales contenidos en su tratamiento, porque de no contar con su autorización el uso no estará amparado por la legalidad. Tal circunstancia en ocasiones colisiona con la idiosincrasia de la Institución, a la que le cuesta comprender que un órgano superior jerárquicamente en la estructura no pueda disponer libremente de los datos, ni tomar decisiones debido a que no reúne la condición de responsable de tal tratamiento.

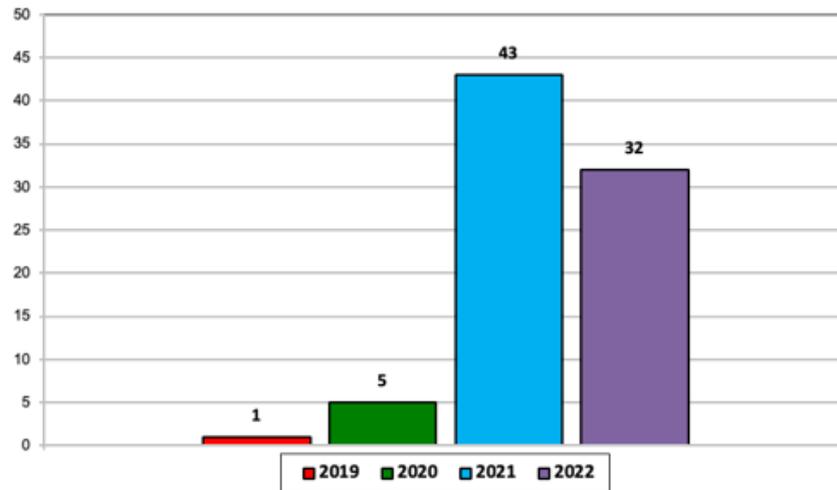
En cuanto a la actividad desarrollada por el DPD, sin entrar a detallarla en su totalidad, cada año publica una memoria disponible en intranet a la que el lector que lo desee puede acudir para ampliar lo aquí expuesto, aunque podemos destacar las siguientes cuestiones:

Cada solicitud, reclamación o consulta dirigida al DPD por alguna persona conlleva que se abra un expediente a su nombre (si realiza varias en años sucesivos se incorporarán las siguientes al que ya esté abierto) la evolución de los mismos es ascendente, así podemos comprobar como el tercer año casi se triplicó el número y el cuarto año siguieron aumentando, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico.



*Título: Expedientes nominales abiertos por el DPD. Fuente: Memoria DPD 2022.*

Otra de las funciones encomendadas al DPD es actuar como interlocutor de todos los RT ante la AEPD, en el siguiente cuadro podemos observar las veces que la autoridad de Control ha iniciado un expediente solicitando información en base bien a un ejercicio de derechos no atendido, bien sobre una reclamación presentada ante un posible tratamiento de datos personales incumpliendo la normativa. Hasta la fecha, tres de ellos han finalizado con una sanción de apercibimiento.



Título: Expedientes abiertos por la AEPD a la DGGC. Fuente: Memoria DPD 2022.

Cumpliendo con los cometidos relacionados con la formación y concienciación de los RT y usuarios, se han publicado diversas Circulares en las que se abordan cuestiones de especial relevancia y también se realizan regularmente actividades formativas tanto en las distintas Academias como con ocasión de cursos o jornadas a distintos niveles.

También la idiosincrasia de la Institución encuentra en ocasiones dificultades para comprender y aplicar el concepto de independencia del DPD, en cuestiones tales como las comunicaciones de los propios RT, que en lugar de producirse de manera directa, como debería ser de acuerdo con la normativa, tienden a adaptarse al habitual recorrido por una cadena de mando que en este caso no procede, puesto que como hemos dicho tanto el RT en cuanto a las decisiones relativas al tratamiento de datos como, en mayor medida, el DPD desarrollan sus cometidos de manera autónoma y muchas veces los plazos son perentorios.

## 8. CONCLUSIONES

De la lectura de cuanto antecede no puede sino deducirse que los cambios producidos en el ámbito de la regulación del derecho a la protección de datos personales son de un enorme calado, y requieren que quienes deban o necesiten tratar datos personales mantengan una actitud proactiva a lo largo de todo el lapso temporal en que lo lleven a efecto.

Hemos destacado la preminencia de la figura del responsable de tratamiento y también la crucial labor de apoyo/supervisión que debe llevar a cabo quien actúe como delegado de protección de datos. Compete a ambos mantener actualizados los principios que legitiman el tratamiento de datos que están llevando a efecto, especialmente cuando, como será en la mayoría de los casos que atañen a la Guardia Civil, no se hace en base al consentimiento del interesado. Especialmente importante cuando se sustenta en una norma de derecho de la Unión o en una ley nacional, puesto que las modificaciones que sufran podrían suponer alteraciones en la legitimidad del tratamiento.

Ya hemos dicho que, en el modelo actual, corresponde al responsable del tratamiento llevar a cabo tanto el inicial proceso de configuración del tratamiento como las posteriores modificaciones que resulten necesarias para adecuarse a la normativa.

No cabrá, por tanto, ante una reclamación o un proceso de inspección, que quien esté llevando a cabo un tratamiento de datos argumente que desconoce el procedimiento para legalizarlo o que no ha sido informado de alguna modificación legislativa que deba aplicar al mismo, recordemos que el artículo 6.1 del Código Civil ya establece que: *la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento* y recae en la obligación de informarse previamente.

Podemos exponer un reciente ejemplo de lo anterior con la Sentencia que emite el 26 de enero de 2023 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el caso C-205/21; realiza una serie de apreciaciones en relación con la forma correcta de interpretar la LED a efectos de su incorporación al marco jurídico de los Estados miembros, que sin lugar a dudas deberán ser tomadas en consideración por todos los responsables de tratamientos que estén bajo el amparo de las leyes que la traspongan, en España la Ley Orgánica 7/2021.

El propósito de dicha sentencia es dirimir una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Penal Especial de Bulgaria, a la que han presentado también observaciones el Gobierno francés y la Comisión Europea. Dicha petición tiene por objeto la interpretación, por una parte, de los artículos 4, apartado 1, letras a) y c), 6 letra a), 8 y 10 de la Directiva (UE) 2016/680; y por otra de los artículos 3, 8, 48 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La cuestión se plantea como consecuencia de un procedimiento penal incoado contra V.S., quien, a raíz de ser investigada, se negó a que la policía recogiera sus datos biométricos (huellas dactilares y fotografía) y su reseña genética a efectos de su registro en los tratamientos de datos policiales existentes, amparados en la normativa que traspone la Directiva 2016/680.

En el punto 71 de la sentencia, el TJUE indica que:

*“procede recordar que la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una directiva, impuesta por el artículo 288 TFUE, párrafo tercero, se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales. De ello se desprende que, al aplicar el Derecho interno, los jueces nacionales están obligados a interpretarlo, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva en cuestión, para alcanzar el resultado que esta persigue”.*

Finaliza la sentencia declarando en su punto 3 que el artículo 10 de la Directiva 2016/680, en relación con sus artículos 4, apartado 1, letras a) a c), y 8, apartados 1 y 2 de la CDFUE, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la recogida sistemática de datos biométricos y genéticos de cualquier persona investigada por un delito público doloso a efectos de su registro, sin obligar a la autoridad competente a comprobar y demostrar, por una parte, si esa recogida es estrictamente necesaria para satisfacer los objetivos concretos perseguidos y, por otra parte, si tales objetivos no pueden lograrse mediante medidas que constituyan injerencias menos graves en los derechos y libertades del interesado.

A partir de ello, aquellos responsables que incorporen en sus tratamientos datos biométricos y de ADN, deberán revisar en qué medida lo señalado en la misma afecta a los suyos y en su caso impartir las directrices necesarias a los usuarios encargados de la recogida de los datos en el caso de que deban modificar la manera en que están realizándolo hasta ese momento; en cualquier caso, deberán documentar que han llevado a cabo ese análisis y obrado en consecuencia.

Sumado a lo ya indicado, el artículo 55.2 de la LOPODPOL dice que:

*El interesado conferir su representación a una entidad, organización o asociación sin ánimo de lucro que haya sido correctamente constituida, cuyos objetivos estatutarios sean de interés público y que actúe en el ámbito de la protección de los derechos y libertades de los interesados en materia de protección de sus datos personales, para que ejerza los derechos contemplados en el apartado anterior.*

Lo expuesto supone, sin lugar a dudas, que cada vez existe una mayor exigencia en cuanto al escrupuloso cumplimiento de la normativa, ante la perspectiva de que las reclamaciones, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial, sean presentadas cada vez con un mayor nivel de precisión y exigencia, disponiendo el reclamante de mayor capacidad para detectar incumplimientos, obtener el reconocimiento de los mismos y, posteriormente, reclamar la indemnización pertinente.

No cabe ninguna duda de la transversalidad en las actividades de la Guardia Civil de cuanto tiene que ver con el tratamiento de datos personales, tanto en el contexto general/administrativo, como en el policial. Una Institución, la nuestra, a quien la Constitución le encomienda en su artículo 104 proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos debe distinguirse en el cumplimiento ejemplar de esta normativa, puesto que como ya hemos señalado estamos ante un derecho fundamental, que goza de la más alta protección jurídica, por ello cuantos esfuerzos se dediquen a tal tarea estarán plenamente justificados.

De la misma manera, la entrada en juego del delegado de Protección de Datos conlleva dos consecuencias importantes. Por una parte, la obligación en muchos casos de su nombramiento ha propiciado, de acuerdo a la Memoria de la AEPD del año 2022, que el número de entidades que ha comunicado un DPD ascienda a 103.350. Aunque lógicamente un DPD pueda prestar sus servicios en más de una entidad, no cabe duda que estamos ante un importante nicho de oportunidades laborales y que no menos de 10.000 personas hacen de ello su profesión. De la misma manera, el hecho de que el perfil seleccionado en la normativa sea eminentemente jurídico, ha supuesto que sean principalmente los abogados o graduados en derecho los que han pasado a prestar sus servicios como DPD.

La conjunción de ambas cuestiones ha dado lugar a la proliferación de actividades formativas para quienes son DPD o aspiran a serlo, desde cursos básicos hasta masters universitarios. De la mano de lo anterior, también se ha producido un importante incremento de publicaciones, tales como libros, revistas o blogs, centradas en el estudio de la legislación, jurisprudencia, doctrina, etc., relativas a la protección de datos personales. Siendo por tanto un ámbito sometido a un profundo análisis y estudio.

No podemos finalizar el presente trabajo sin destacar que, cinco años después del nombramiento del DPD de la DGGC, su existencia y la de la oficina que le proporciona apoyo, en la que se inscribe el comandante que se ha designado como Adjunto al DPD, no aparece reflejada en la estructura orgánica de la Institución, algo que debería ser subsanado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

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...

Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo.

Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) nº 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (Directiva SRI 2).

European Union for Fundamental Rights (2018) Handbook on European data protection law, Bruselas: FRA.

Grupo trabajo sobre protección datos del artículo 29, Directrices sobre los Delegados de Protección de Datos, 2017, disponible en <<https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/wp243rev01-es.pdf>> [Fecha de consulta, 19/02/2023]

Instrucción 1/2021, de 2 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se establecen directrices respecto de la función consultiva de la Agencia, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de esos datos, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, aprobado por el Real Decreto 389/2021, de 1 de junio.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves.

Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

Orden INT/424/2019, de 10 de abril, por la que se aprueba la política de seguridad de la información en el ámbito de la administración electrónica del Ministerio del Interior y las directrices generales en materia de seguridad de la información para la difusión de resultados provisionales en procesos electorales.

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.

Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

Reglamento (UE) 2018/1725, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 45/2001 y la Decisión nº 1247/2002/CE (Texto pertinente a efectos del EEE.)

Richardson, M. (2020) *The Right to Privacy, origins and influence of a Nineteenth-Century Idea*. University of Cambridge Press.

Warren S.D., and BRANDEIS, L.D., (1890) *The Right to Privacy*, Harvard Law Review, vol. 4, 5, pp. 193-220.



# CONTRIBUCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL AL ÉXITO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

FRANCISCO RODRÍGUEZ ROSALES

CORONEL DE LA GUARDIA CIVIL. GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL

Fecha de recepción: 29/08/2023. Fecha de aceptación: 28/11/2023

## RESUMEN

España asume durante el segundo semestre de 2023, y por quinta vez en su historia, la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea (PEUE23). La organización y desarrollo de dicha Presidencia rotatoria constituye un reto y una responsabilidad de máximo nivel, lo que demanda una preparación compleja, prolongada y exigente.

En este contexto, la Guardia Civil ha considerado una prioridad estratégica institucional el proporcionar la mejor contribución posible a la consecución del éxito de la PEUE23. Por ello, en la Dirección General de la Guardia Civil se diseñó, con la antelación suficiente, una hoja de ruta, detallada en este artículo, y que incluía cinco ejes de trabajo prioritario.

Entre estos cinco ejes, destacan la creación de una estructura interna temporal; la organización por parte de nuestra Institución de hasta 13 eventos específicos; y el impulso de los grupos de trabajo en el Consejo de la UE en los que interviene la Guardia Civil. En uno de estos grupos, el denominado IXIM, dedicado al intercambio de Información en materia de Interior, la Guardia Civil ejerce actualmente la jefatura de la delegación española, lo que supone que la presidencia del IXIM durante la PEUE23 corresponde también a la Guardia Civil.

*Palabras clave:* Presidencia, Unión Europea, Consejo UE, IXIM, LEWP.

## ABSTRACT

Spain assumes during the second semester of 2023, and for the fifth time in its history, the rotating Presidency of the Council of the European Union (PEUE23). The organization and development of the mentioned rotating Presidency constitutes a challenge and a responsibility of the highest level, which demands a complex, lengthy and demanding preparation.

In this context, the Guardia Civil has considered it an institutional strategic priority to provide the best possible contribution to the achievement of the success of the PEUE23. For this reason, in the General Directorate of the Guardia Civil, a roadmap was designed sufficiently in advance, which is detailed in this article, and which included five priority work areas.

It must be highlighted, among these five areas, the creation of a temporary internal structure; the organization by our Institution of up to 13 specific events; and the boost of the working groups in the Council of the EU in which the Guardia Civil intervenes. In one of these groups, the so-called IXIM, which deals with the exchange of Information on Home Affairs, the Guardia Civil currently exercises the leadership of the Spanish delegation, which means that the presidency of the IXIM during the PEUE23 also corresponds to the Guardia Civil.

*Keywords:* Presidency, European Union, IXIM, LEWP.

## 1. INTRODUCCION

La organización y desarrollo de la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea constituye un reto y una responsabilidad de máximo nivel y, por lo tanto, demanda una preparación compleja, prolongada y exigente en la organización de multitud de eventos, negociación de expedientes y coordinación de equipos humanos.

En la página web oficial de la Presidencia Española se explica en detalle lo que supone ejercer la presidencia, así como las prioridades de la presidencia española que tiene lugar en el segundo semestre de 2023 (*Presidencia del Consejo de la Unión Europea*, s.f.). Así, se indica que, conforme a lo establecido por la UE, cada seis meses la Presidencia del Consejo de la Unión Europea es asumida de forma rotatoria por uno de los Estados miembros.

La Presidencia ejerce funciones esenciales, tales como el establecimiento de la agenda, la representación externa y facilitar la negociación a través de la mediación y propuestas de compromiso (Hodson et al., 2022, p. 93).

Por su parte, la principal misión del Consejo es discutir y decidir junto con el Parlamento Europeo acerca de las directivas y reglamentos de la Unión Europea, procedentes de las propuestas de la Comisión Europea.

El [Consejo de la UE](#) se reúne en un formato de diez configuraciones diferentes en función de la materia que vaya a ser objeto de discusión. Así, por ejemplo, si la reunión en cuestión es del Consejo de Justicia e Interior estará presidida por el ministro o ministra de Justicia o Interior del país que ostenta la Presidencia.

La preparación de los Consejos recae, sobre todo, en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que engloba a los embajadores ante la UE de los 27 Estados miembros y tiene dos formaciones (COREPER II y COREPER I). A su vez, los grupos de trabajo del Consejo preparan los diferentes dossiers y normativa que serán remitidos al COREPER. Durante la Presidencia española del Consejo, en el segundo semestre de 2023, el Comité de Representantes Permanentes en su formación COREPER II está liderado por el Embajador de España en la UE y el Embajador Adjunto, preside la formación del COREPER I. Asimismo, la presidencia de los diferentes grupos de trabajo es ejercida en su gran mayoría por representantes españoles, al ser España el país que ejerce la presidencia rotatoria del Consejo.

Para la Guardia Civil, y tal y como expresó su director general el pasado 18 de julio de 2023 en la inauguración del primero de los eventos (*El director general, Leonardo Marcos, inaugura el seminario “Cooperación internacional en formación policial”, en el*

*marco de la PEUE23*, s.f.) que organizaba nuestra Institución en el marco de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea 2023 (PEUE23 en lo sucesivo), se considera una prioridad estratégica institucional el proporcionar la mejor contribución posible a la consecución del éxito de la PEUE23, una presidencia que España asumirá por quinta vez (las anteriores fueron en los años 1989, 1995, 2002 y 2010).

Para lograr esta contribución, en la Dirección General de la Guardia Civil se diseñó a principios del año 2022 una hoja de ruta que establecía claramente cinco ejes de trabajo prioritario y que, de forma resumida, se describen a continuación:

En primer lugar, la constitución mediante Resolución de la DGGC, en el ámbito de este centro directivo, y con carácter temporal, de una estructura organizativa que sirviera para coordinar las actuaciones de Guardia Civil en el marco del apoyo a la PEUE23. Esta estructura es la denominada Comisión de Seguimiento de la Guardia Civil para la PEUE23, publicada en el BOGC de 22 de marzo de 2022, y que se encuentra adscrita al Gabinete Técnico y cuenta con la presencia y apoyo de la Dirección Adjunta Operativa, Mandos de Personal y Apoyo y, muy especialmente, de la SECI. La comisión de seguimiento, que ostenta además la representación de la Guardia Civil como Punto de Contacto con DGRIE para lo referente a la PEUE23, se ha venido reuniendo periódicamente desde su creación, resultando ser un excelente órgano de coordinación para integrar y generar sinergias entre las distintas actuaciones realizadas en Guardia Civil en el marco de la PEUE23.

En segundo lugar, el impulso de los grupos de trabajo en el Consejo de la Unión Europea en los que interviene la Guardia Civil. A tal fin, han sido reforzados los equipos que intervienen en estos grupos.

En uno de ellos, el conocido como IXIM, dedicado al intercambio de Información en materia de Interior, la Guardia Civil lidera su delegación española desde el mes de septiembre de 2022 y por tanto ejerce como presidencia de dicho grupo durante la PEUE23. En otro de los grupos, el denominado de Aplicación de las Leyes (Law Enforcement Working Party, LEWP), su jefatura de delegación española está prevista sea también asumida por Guardia Civil a partir del 1 de enero del año 2024.

Estos grupos serán objeto de un análisis posterior más detallado.

Dentro de este segundo eje de trabajo, también deben resaltarse las diversas aportaciones que se han hecho desde la Guardia Civil para la configuración de las prioridades determinadas por el Ministerio del Interior en el ámbito del Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea, las cuales se incardinan, a su vez, dentro de las prioridades españolas que fueron presentadas por el presidente del Gobierno el pasado 15 de junio (*El presidente del Gobierno presenta las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE*, 2023).

Dichas prioridades, en el ámbito de Interior, se articulan en torno al Pacto Europeo sobre Migración y Asilo; la lucha contra el terrorismo, la radicalización y el crimen organizado; el fomento de la cooperación y de la formación policial; la guerra en Ucrania; y la prevención ante retos comunes, como la ciberseguridad y el fortalecimiento de las capacidades de protección civil (*Grande-Marlaska: «Hemos dado un gran paso para dotar a Europa de un sistema de asilo y migración más eficaz, solidario y justo»*, 2023).

El tercer eje de trabajo es el orientado a la participación y organización por parte de nuestra Institución de actividades específicas, finalmente 13, en el marco de la Presidencia. Estos eventos han tenido lugar en los meses de julio, septiembre, octubre y noviembre, principalmente en Madrid, si bien también se han celebrado en Aranjuez, Logroño y Valencia. La temática de los mismos ha sido muy variada, entre los que se encuentran aspectos relacionados con la protección de datos, la financiación del terrorismo, la producción casera 3D de armas de fuego, los delitos contra el medio ambiente, la seguridad en zonas despobladas propias del reto demográfico, las áreas de trabajo de diferentes redes europeas de expertos, como los referidos a armas de armas de fuego (red EFE), Unidades Especiales de Intervención (red ATLAS) o de protección contraterrorista en espacios públicos (red High Risk Security Network, EU-HRSN), la actuación coordinada de instituciones con funciones de guarda costas, la cooperación en materia de formación policial, el análisis de riesgos en fiscal y fronteras, o la gamificación como elemento de cultura de ciberseguridad. A estos 12 seminarios y reuniones del ámbito de Interior hay que añadir la reunión informal de consejeros CIVCOM que pertenece al ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC).

Además de la organización de estos eventos, la Guardia Civil también ha tenido una participación directa en otros muchos, tal y como se indicará en el apartado posterior correspondiente.

En cuarto lugar, en un marco eminentemente operativo, la Guardia Civil ha contribuido a la seguridad de todos los eventos derivados de la Presidencia que se hayan producido en nuestra demarcación o que nos fueran asignados.

A tal fin, se ha contado con un teniente coronel de Estado Mayor y un capitán destacados en el Área de Seguridad de la Oficina de Coordinación para la PEUE23 ubicada en el complejo Madrid Río y se ha contribuido, dentro de nuestras competencias, al Plan Especial de Seguridad para la Presidencia de la Unión Europea, el cual fue aprobado mediante una instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad (*Grande-Marlaska preside la primera reunión preparatoria del dispositivo de seguridad para la Presidencia Española de la Unión Europea, 2023*).

Y, finalmente, en quinto lugar figura la comunicación activa, tanto a nivel interno como externo, del papel del Cuerpo en la PEUE23, teniendo en cuenta en todo momento las directrices que desde el Ministerio del Interior se hayan dispuesto al respecto. En este apartado destaca la labor realizada por la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS), que ha proporcionado amplia información de la actuación de la Guardia Civil en el marco de PEUE23 a través de notas de prensa, redes sociales y la creación de espacios específicos al respecto en la intranet corporativa y página web.

## 2. GRUPOS DE TRABAJO DEL CONSEJO DE LA UE

Según establece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en su artículo 68 *“El Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia”*. Teniendo como pauta las orientaciones marcadas, la definición de las diferentes políticas y la función legislativa le corresponde al Consejo. En este sentido el Consejo adopta los

instrumentos jurídicos necesarios para la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia principalmente en su formación de Consejo de Ministros de Justicia e Interior (Consejo JAI).

Como se indicó en la introducción, el Consejo de la UE es asistido por el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER) y por más de 150 grupos de trabajo y comités altamente especializados, también denominados «órganos preparatorios del Consejo».

En cuanto a las configuraciones que adopta el Consejo, y a las que también se hacía mención en la introducción, la que más afecta a la labor de la Guardia Civil es el denominado Consejo JAI (ministros de Justicia e Interior de la UE), siendo otras configuraciones las de ministros de Educación, Cultura y Juventud; o ministros de Agricultura y Pesca, etc.).

Cada configuración cuenta con una estructura de apoyo compuesta principalmente por COREPER y los comités y grupos de trabajo citados en el párrafo anterior, en los que se reúnen funcionarios y expertos de los Estados miembros, También suelen incorporarse agencias europeas y de la Comisión para estudiar los asuntos que finalmente son debatidos y acordados por el Consejo.

El sistema de trabajo establecido determina que los Estados miembros, a través de sus delegaciones, deben establecer su posición respecto de los asuntos tratados, siendo discutidas en los niveles superiores aquellas cuestiones conflictivas en las que no se haya llegado a un acuerdo en el nivel inferior.

Los tres niveles existentes de apoyo al Consejo JAI son, por tanto: Grupos de Trabajo, Comités y Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Las decisiones relevantes en estos tres niveles, y según los casos, se elevan posteriormente al Consejo de ministros de Justicia e Interior (JAI) de la UE, que tienen la decisión final. De ahí la importancia que tiene el trabajo -y por tanto también contar con representación en los mismos-, que se realiza en los Grupos de Trabajo del Consejo UE, pues la normativa y documentos estratégicos elaborados serán posteriormente de directa aplicación, de una u otra forma, en los Estados miembros.

La Guardia Civil viene participando desde hace bastantes años, formando parte de la delegación española, en diferentes grupos de trabajo, destacando por su importancia los siguientes: el Grupo de Trabajo IXIM (*Working Party on JHA Information Exchange*), el Grupo de Trabajo de Aplicación de la Leyes LEWP (*Law Enforcement Working Party*), el Grupo de trabajo de Terrorismo (*Working Party on Terrorism, TWP*), el Grupo de trabajo de Fronteras (*Working Party on Frontiers*) y el Grupo de trabajo sobre Asuntos Schengen (*Working Party for Schengen matters*).

Los cinco grupos de trabajo anteriores pertenecen al ámbito JAI, si bien cabe destacar también la participación de la Guardia Civil en el denominado Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM) que, como se detallará más adelante, pertenece al ámbito del MAEUEC.

A este respecto cabe destacar que, desde el mes de septiembre de 2022, la Guardia Civil ejerce la jefatura de la delegación española en el Grupo IXIM y está previsto que, a partir de enero de 2024, se ejerza también la del LEWP.

## 2.1. GRUPO DE TRABAJO SOBRE APLICACIÓN DE LAS LEYES (LAW ENFORCEMENT WORKING PARTY, LEWP)

Este Grupo engloba los antiguos Grupos de Cooperación Policial y grupo sobre Europol. Desde la designación en 2016 de un teniente coronel, ha habido una representación constante de la Guardia Civil en la delegación española participante en este Grupo de Trabajo con distintos oficiales de la Unidad Técnica de la Jefatura de Policía Judicial.

Con motivo de la pandemia las reuniones del Grupo de Trabajo se comenzaron a realizar en formato virtual, sin embargo, durante el año 2022 prácticamente todas las reuniones fueron de nuevo presenciales y contaron con la presencia de un comandante de la Guardia Civil y, en ocasiones, de un capitán, ambos destinados en el Departamento de Cooperación Internacional de la UTPJ de dicha Jefatura.

En el LEWP participan los 27 países miembros de la UE y la Comisión Europea. La Agencia de la UE para la Formación Policial (CEPOL) y la Agencia de UE para la Cooperación Policial (Europol) contribuyen a los debates del Grupo cuando resulta necesario (*Grupo «Aplicación de las Leyes», s.f.*). Se encuentra actualmente desglosado en dos subgrupos de trabajo que se centran en diferentes áreas, ya sea en la cooperación policial (*Police*) o en la aduanera (*Customs*).

Entre los cometidos de carácter general del Grupo se encuentran:

- Analizar y debatir los proyectos legislativos de la UE (principalmente Directivas y reglamentos) en materia JAI.
- Debatir iniciativas relacionadas con actividades policiales transfronterizas y relacionadas con la cooperación policial y con otras autoridades, principalmente con respecto a la prevención, detección e investigación de delitos.
- Diseñar y aprobar medidas orientadas a la mejora de la cooperación entre fuerzas o cuerpos de seguridad.
- Coordinar las diferentes redes europeas de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad relacionadas con actividades del ámbito policial. Entre estas redes, que reportan sobre sus iniciativas y actuaciones al LEWP, se encuentran las relativas a la lucha contra la delincuencia relacionada con la delincuencia transfronteriza de vehículos (CARPOL), seguridad en grandes eventos y en acontecimientos deportivos (MSE), seguridad vial (ROADPOL), expertos en delincuencia relacionada con Bienes Culturales (CULNET), expertos en armas de fuego (EFE), búsqueda activa de fugitivos (ENFAST), unidades de intervención especial (ATLAS), expertos en el uso de las tecnologías (ENLETS), expertos en investigación forense (ENFSI), prevención de la delincuencia (EUCPN), etc.

Durante el año 2022, en este Grupo LEWP se abordaron temas tan relevantes como la propuesta de Directiva sobre normas que faciliten el intercambio de información para la prevención, detección, investigación o persecución de determinados delitos; la modificación del Reglamento de Europol; o el proyecto de Reglamento para la creación de un Centro de la UE con estatus de agencia especializado en la detección de contenido online relativo a abuso sexual de menores.

## 2.2. GRUPO DE TRABAJO DE INTERCAMBIO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN (WORKING PARTY ON JHA INFORMATION EXCHANGE, IXIM)

El Grupo de Trabajo IXIM engloba los antiguos grupos DAPIX (protección e intercambio de información), SIS-SIRENE e IE-Interoperabilidad. Se ocupa de los trabajos relacionados con las actividades legislativas relacionadas con el intercambio de datos a nivel UE -SIRENE, Prüm, PNR y otros sistemas de la UE e Interpol, la interoperabilidad de sistemas y la elaboración de la directiva de intercambio de información, incluyendo la gestión de los puntos únicos de contacto (SPOC).

Desde septiembre de 2022, y como se indicó anteriormente, la jefatura de la delegación española del Grupo corresponde a la Guardia Civil, en concreto es ejercida por un coronel, destinado en el Gabinete Técnico, y con la participación directa de un comandante destinado en la Unidad Técnica de Policía Judicial.

Ello supone además que dicho coronel ejerce de presidente del grupo (en el que están presentes representantes de los 27 países miembros y la Comisión Europea) durante la PEUE23.

La importancia del grupo IXIM es notoria, como lo prueba los cometidos que tiene asignados, entre los que se encuentran (*Grupo «Intercambio de Información sobre Justicia y Asuntos de Interior» (IXIM), s.f.*):

- Definir la política de la UE en materia de gestión de la información (recogida, intercambio y análisis) en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI).
- Supervisar la mecanización y utilización de los sistemas de información de la UE —como el Sistema de Información de Schengen (SIS)— y el funcionamiento de las oficinas SIRENE, así como la implantación de la interoperabilidad en todos los sistemas de información centralizados de la UE, como el registro de nombres de pasajeros (PNR) y el marco de la normativa Prüm.
- Debatir todas las cuestiones horizontales relacionadas con la gestión e intercambio de la información, como los puntos de contacto únicos (SPOC), la automatización, el Formato Universal de Mensajes (UMF), la calidad de la información, las normas de análisis de datos y la adecuada utilización de la inteligencia artificial.

## 2.3. GRUPO DE TRABAJO DE TERRORISMO (WORKING PARTY ON TERRORISM, TWP)

El Grupo «Terrorismo» dirige y gestiona el programa general de lucha contra el terrorismo del Consejo. Es responsable fundamentalmente de intercambiar información y evaluaciones sobre amenazas terroristas, la lucha contra la radicalización y la captación de terroristas potenciales. También lleva a cabo evaluaciones para identificar las mejores prácticas de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. El Grupo coopera estrechamente con el coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE y con Europol. También comparte tareas en muchos ámbitos policiales con el Grupo «Terrorismo (Aspectos Internacionales)», el denominado COTER (*Grupo «Terrorismo», s.f.*).

La Guardia Civil está representada en este Grupo por un teniente coronel y un teniente de la Jefatura de Información de la Guardia Civil.

## 2.4. GRUPO DE TRABAJO DE FRONTERAS (WORKING PARTY ON FRONTIERS)

El Grupo «Fronteras» se ocupa específicamente de las medidas relativas al cruce de fronteras exteriores e interiores de los Estados Schengen. Entre ellas se incluyen las cuestiones relacionadas con la agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores, Frontex. Una formación especial del Grupo se ocupa de los documentos de viaje y de las cuestiones relacionadas con el sistema de documentos auténticos y falsos en red (FADO) (*Grupo «Fronteras»*, s.f.).

La Guardia Civil está representada en este Grupo por un capitán de la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil.

## 2.5. GRUPO DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS SCHENGEN (WORKING PARTY FOR SCHENGEN MATTERS)

El Grupo «Cuestiones Schengen» se reúne en dos formaciones diferentes, cada una de las cuales se ocupa de un ámbito concreto del sistema de Schengen. El grupo «Evaluación de Schengen» que se ocupa del mecanismo de evaluación de Schengen y el grupo «Acervo de Schengen» que coordina todos los asuntos legislativos relacionados con la aplicación del acervo de Schengen (*Grupo «Cuestiones Schengen»*, s.f.).

La Guardia Civil está representada en este Grupo por un capitán de la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil.

## 2.6. COMITÉ PARA LOS ASPECTOS CIVILES DE LA GESTIÓN DE CRISIS (CIVCOM)

El último de los grupos y comités que se citan por la participación que en los mismos tiene la Guardia Civil es el denominado Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM) que fue creado mediante la Decisión 2000/354/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2000 y que, como se indicó anteriormente, forma parte de la configuración de Asuntos Exteriores del Consejo de la UE, a diferencia de los anteriores, que se circunscriben a la configuración JAI.

El CIVCOM, compuesto por representantes de los Estados miembros de la UE, tiene como función principal asesorar al Comité Político y de Seguridad (COPS), que es responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de la que forma parte integral la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis. En relación con ello, el CIVCOM (*Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis*, s.f.):

- elabora documentos de planificación para nuevas misiones.
- formula recomendaciones al Comité Político y de Seguridad.
- se ocupa de desarrollar estrategias para la gestión civil de crisis y para las capacidades civiles.

La Guardia Civil está representada por un teniente coronel, consejero en el CIVCOM.

### 3. EVENTOS ORGANIZADOS POR GUARDIA CIVIL<sup>1</sup>

En la introducción del presente artículo se mencionaba que el tercer eje de trabajo diseñado por la Guardia Civil en su hoja de ruta, orientada a contribuir al éxito de la PEUE23, era el referente a la organización de diferentes eventos, hasta un total de 13, relacionados con diferentes temáticas del ámbito competencial de Guardia Civil y orientadas de una u otra forma con las prioridades del Ministerio del Interior para la PEUE23. De todos los eventos se elaboró una detallada memoria organizativa y cuentan con un responsable perteneciente a la Jefatura o Unidad organizadora correspondiente.

A continuación, se relacionan los mismos por orden cronológico, con indicación de los objetivos principales buscados en cada uno de ellos.

#### 3.1. ARANJUEZ (MADRID), 18 DE JULIO DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

Este seminario internacional sobre “Buenas prácticas y posibilidades de Cooperación Internacional en materia de formación policial”, desarrollado en las instalaciones de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, fue organizado por el Mando de Personal (MAPER), en particular su Secretaría Técnica, Jefatura de Enseñanza y Academia de Oficiales, así como por el Centro Universitario de la Guardia Civil (CUGC).

Acudieron 43 delegaciones, superando la asistencia el centenar de personas (101). Entre los mismos figuraban representantes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros de la UE, representantes de instituciones policiales de Hispanoamérica, del ámbito de la enseñanza militar de las Fuerzas Armadas, de instituciones universitarias, de las Academias, Escuelas y Centros Universitarios Policiales y militares de la UE e Hispanoamérica, así como de instituciones y agencias europeas como la Comisión (Dirección General de Migración y Asuntos de Interior -DG HOME-), FRONTEX y CEPOL, así como consejeros y agregados del Ministerio del Interior de las embajadas de los Estados miembros de la UE e Hispanoamérica destacados en las misiones diplomáticas desplegadas en España.

La temática era de ámbito transversal, versando sobre la enseñanza de formación conjunta entre instituciones policiales de la UE y su capacidad de proyección de cooperación internacional, como puente de unión, entre la UE e Hispanoamérica.

En el seminario, que fue inaugurado por el director general de la Guardia Civil, se abordó la importancia de impulsar y reforzar los vínculos entre las fuerzas y cuerpos policiales en la UE, a través de la formación conjunta, tanto en la enseñanza de formación, mediante el desarrollo de un módulo común, aplicable en diferentes centros de formación de las fuerzas policiales participantes o incluso extensible a otros centros de formación -a futuro-, permitiendo la génesis de un módulo que fomente la interoperabilidad de las fuerzas policiales europeas. Y ello, sin olvidar la posibilidad de poder llevar adelante otras actividades de formación, en el ámbito de la especialización o de la enseñanza superior de posgrado. También sirvió para fomentar el intercambio de buenas prácticas que contribuyen a afianzar el conocimiento mutuo, la interculturalidad y el reforzamiento de la pertenencia a la UE.

---

<sup>1</sup> En la Bibliografía aparecen las notas de prensa publicadas en relación con los eventos.

Este seminario, que es continuación del celebrado en Estrasburgo (Francia) en mayo de 2022, bajo la presidencia francesa del Consejo de la UE, supuso además un reforzamiento de la idea de contribuir a la seguridad de la Unión desde la formación, celebrada por el Consejo Europeo.

De esta forma, los objetivos perseguidos por el Seminario fueron los siguientes:

- Impulsar la puesta en práctica de acciones formativas comunes que potencien la inmersión lingüística, el conocimiento intercultural y la interoperabilidad, apostando por la creación de un entorno común europeo, integrado por centros policiales de formación.
- Proponer la modificación de la estrategia de CEPOL para que contemple en su oferta la movilidad en materia de formación policial básica y, a tal fin, la creación de unos estándares formativos comunes, reconocidos en el ámbito europeo.
- Explorar vías de desarrollo de la formación conjunta policial entre fuerzas policiales de Estados miembros de la Unión Europea.
- Exponer la experiencia adquirida en las actividades que se han llevado en el ámbito de la formación conjunta y las posibilidades de cofinanciación de movi- lidades a través del programa europeo ERASMUS+ (Proyecto POLARIS).
- Incrementar las actividades formativas ofrecidas a países y regiones conside- radas de interés para la Seguridad Interior de la UE, tanto en el ámbito de la especialización como en el de la educación superior de posgrado, con la idea de mejorar la respuesta policial, tanto en Europa como en Hispanoamérica, en ámbitos tan variados como la inmigración, la seguridad ciudadana, la criminali- dad organizada o el terrorismo.
- Poner en común las propuestas de líneas de acción futuras sobre la formación policial conjunta como instrumento de mejora de la seguridad interior de la UE y de proyección de la acción exterior de la UE en Hispanoamérica.

Por último, destacar que las conclusiones del seminario fueron presentadas en la reunión del LEWP del 20 de septiembre de 2023.

### 3.2. MADRID (IFEMA), 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

En este seminario internacional sobre la “Lucha contra la financiación del terrorismo” se logró una participación de 31 delegaciones (incluyendo dos expertos por cada Esta- do miembro), así como otros participantes, que resultaron en un total de 75 personas. Como asistentes, acudieron dos miembros de los servicios contraterroristas competen- tes de cada Estado miembro (pertenecientes a los mismos servicios que participan en el Grupo de Trabajo de Terrorismo del Consejo de la UE), expertos del Grupo de Acción Financiera Internacional, así como empleados públicos nacionales pertenecientes a di- ferentes Ministerios, el sector privado y el ámbito académico (nacional/internacional).

La organización recayó sobre la Jefatura de Información de la Guardia Civil quien lo coorganiza con la Comisaría General de Información de la Policía Nacional.

En el seminario se abordó el análisis de la legislación europea vigente en materia de lucha contra la financiación del terrorismo, desde una perspectiva evolutiva hasta su estado actual, así como la exposición de las necesidades concretas de los actores involucrados en la lucha contra dicha amenaza y posibilidades de mejora del marco normativo vigente.

Además, se realizó un estudio práctico de las tipologías de financiación de las organizaciones terroristas, así como de la evolución de los métodos empleados por las organizaciones terroristas para su financiación, con especial énfasis en el reto que plantean los nuevos métodos de pago (criptomonedas).

Las conclusiones fueron presentadas en el TWP del 17 de octubre de 2023.

### 3.3. MADRID (AUDITORIO “RAFAEL DEL PINO”), 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023. “11ª CONFERENCIA EDEN”

La “11ª Conferencia EDEN, sobre retos y oportunidades en protección de datos personales en el ámbito policial”<sup>2</sup> se realizó con ocasión de una de las reuniones anuales que lleva a cabo la Red Europea de expertos en Protección de Datos (Europol Data Protection Experts Network, EDEN). EDEN es una plataforma, coordinada por Europol, de expertos en protección de datos de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de países miembros de la UE. Por parte de España forma parte el delegado de Protección de Datos de la Guardia Civil, así como el de CNP y un representante de CITCO. El objetivo principal de EDEN es compartir proyectos, experiencias y buenas prácticas en un contexto relacionado con la protección de datos y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (*Europol LinkedIn, 2022*).

Cada año al menos una de las reuniones de EDEN se celebra de manera presencial, aprovechando para hacerla coincidir con una actividad formativa organizada por la Academy of European Law (ERA)<sup>3</sup>, institución que cuenta con el respaldo de la Comisión Europea. La reunión o conferencia presencial de este año 2023 fue la citada “11st Conference EDEN” coordinada por la Dirección General de Coordinación y Estudios y organizada por la Guardia Civil, de quien partió la iniciativa, y Policía Nacional.

Los temas claves tratados fueron, entre otros, los referentes a:

- Las vulnerabilidades de los dispositivos inteligentes y su repercusión en las personas y las fuerzas de seguridad.
- La protección de datos en el ciberespacio.
- El difícil papel de los responsables de protección de datos en la aplicación de la ley.
- Las últimas tendencias en reconocimiento facial, y sus implicaciones para la protección de datos y la inteligencia artificial.

2 El programa completo se puede consultar en la página web oficial de Europol, la cual se hace constar en la bibliografía.

3 Su página web puede encontrarse en [www.era.int](http://www.era.int)

- El desafío que supone para las fuerzas de seguridad los datos relacionados con la telefonía móvil.
- El intercambio de información entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad.

Se contó con la asistencia de numerosos responsables de protección de datos de diversos Cuerpos Policiales y Organizaciones de Estados miembros de la UE. En la primera mañana del evento, se celebró una reunión a puerta cerrada para los representantes de la red EDEN (aproximadamente 50 personas). El resto del evento estaba abierto al público en general, previa matriculación. Se alcanzó una asistencia total de 226 personas.

La Mesa Inaugural (donde se impartieron los “Discursos de apertura”) estuvo compuesta por el director general de la Guardia Civil, la directora ejecutiva de Europol y el supervisor de Protección de Datos de la UE.

#### 3.4. MADRID (RESIDENCIA INFANTA Y DGGC), 27 A 29 DE SEPTIEMBRE DE 2023. REUNIÓN INFORMAL CIVCOM

Como se indicó anteriormente, la Reunión Informal de consejeros del Comité para la Gestión de los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM), organizada por el teniente coronel del Cuerpo, consejero de la REPER en el CIVCOM, en coordinación con la Secretaría de Cooperación Internacional (SECI), se enmarca en la configuración correspondiente al Ministerio de Asuntos Exteriores del Consejo de la UE.

La reunión informal, que trató los temas propios del Comité, constó, entre otras actividades, de reuniones plenarias y de sus diferentes grupos de trabajo, así como de una visita a la Dirección General de la Guardia Civil. La Guardia Civil además proporcionó todos los apoyos Logísticos (instalaciones, transporte, etc.) necesarios para su ejecución.

#### 3.5. MADRID (CUARTEL GC DE BATALLA DEL SALADO), 18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2023. REUNIÓN DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN EFE

La red de expertos de Armas de Fuego (EFE) lo componen expertos de los Estados miembros de la UE. Reportan sobre sus actividades al LEWP. Realizan dos reuniones al año, una plenaria y otra del comité de dirección, siendo esta última la que se celebró en Madrid en el marco de la PEUE23.

La organización de la Reunión del Comité de Dirección del Grupo de Expertos en Armas recayó en la Jefatura de Armas y Explosivos, y en el Jefe del Punto Focal Nacional de Armas.

La reunión del comité de dirección de EFE constituyó un espacio de debate e intercambio de experiencias y definición de las líneas de desarrollo del Grupo EFE para los próximos años.

Para ello, se establecieron los siguientes objetivos:

- Analizar las actividades realizadas y proyectos en curso del Grupo EFE y definir las nuevas líneas de acción que permitan cumplir los objetivos estratégicos declarados por el nuevo presidente del grupo.

- Avanzar hacia unas Conclusiones del Consejo que incorporen las propuestas resultantes del desarrollo del Seminario, a modo de brújula estratégica que proporcione una mayor orientación y visión común para las iniciativas de la UE en materia del control de las armas en los próximos años.

### 3.6. VALENCIA (PARADOR NACIONAL Y PUERTO), 23 Y 24 DE OCTUBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

El Seminario Internacional sobre la “Actuación coordinada de instituciones con funciones de guardacostas orientadas a la función policial y su dimensión exterior”, que fue inaugurado por la delegada del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Valencia, contó con una participación de 27 personas. La organización recayó en el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

En el seminario se perseguían los siguientes objetivos:

- Dar a conocer las capacidades y posibilidades de que dispone la Guardia Civil, en el desarrollo de actividades de guardacostas, para hacer frente de forma integral a las actuales amenazas en el ámbito marítimo.
- Resaltar la importancia que tienen las funciones de guardacostas, que se desarrollan en el ámbito marítimo, y de llevarlas a cabo de forma coordinada entre todas las autoridades competentes.
- Ofrecer conocimientos acerca de la forma de intercambiar experiencias y de llevar a cabo una adecuada coordinación entre todas las Instituciones con funciones de guardacostas en el ámbito de la Unión Europea.
- Mostrar las capacidades que tiene la Agencia FRONTEX en la lucha contra las amenazas en el ámbito de las fronteras exteriores de la Unión Europea, con especial énfasis en las fronteras marítimas.

Se llevó a cabo un ejercicio conjunto como muestra de coordinación en el desarrollo de funciones de guardacostas. Las conclusiones fueron presentadas en el Grupo de Trabajo de Fronteras del 23 de noviembre de 2023.

### 3.7. MADRID (IFEMA), 6 Y 7 DE NOVIEMBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

El Seminario sobre la “Prevención contra el tráfico de armas de fuego, en particular sobre armas de fabricación casera PMF (Privately made firearms), Armas 3D”, organizado por la Jefatura de información de la Guardia Civil, contó con una participación de 115 personas, que incluía expertos de distintos ámbitos ministeriales y del sector privado en la amenaza del tráfico de armas de fabricación casera a través de tecnología 3D.

El evento centró su temática en la respuesta policial e integral que debe darse ante las amenazas emergentes, como es en este caso la producción de armas de producción privada, especialmente a través del uso de nuevas tecnologías como son

las impresoras 3D. Se trataba de concienciar de la existencia de una problemática real y no de un futurible, así como de proponer unas líneas de actuación policiales, judiciales y de cooperación con el sector privado.

Para ello se incluyó en el seminario un taller internacional en el que se abordó la problemática de manera integral, haciendo especial énfasis en la cooperación público-privada, contando con el apoyo del sector académico y de investigación. También se analizaron las herramientas de respuesta que se disponen, en particular, la normativa nacional e internacional.

De esta forma, el seminario persiguió los siguientes objetivos:

- Identificar las tecnologías y su desarrollo para tener capacidad de reaccionar de forma rápida y previa a un mayor grado de la amenaza.
- Estudiar la amenaza y dar a conocer la problemática a la que los diferentes países se enfrentan.
- Garantizar una efectiva cooperación público-privada y materializar con propuestas de campañas de prevención.
- Identificar necesidades normativas comunes y de cooperación para la persecución de este tipo de delitos.
- Compartir experiencias y buenas prácticas sobre investigaciones de armas de producción privada.
- Proponer unas recomendaciones del Consejo de la UE sobre pautas de actuación policial y judicial.

Las conclusiones fueron presentadas en el COSI del 22 de noviembre de 2023.

### 3.8. MADRID (HOTEL NH VENTAS), 6 A 9 DE NOVIEMBRE DE 2023. “REUNIÓN DE ATLAS COMMANDER FORUM (ACF)”

Este evento consistió en la Reunión anual del órgano directivo (*Commander Forum*) de la red ATLAS. La red ATLAS reúne a las Unidades Especiales Policiales de Intervención (*Special Intervention Unit*, (SIU)) de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la UE. Por parte de España, están representadas la UEI de la Guardia Civil y el GEO del Cuerpo Nacional de Policía.

La organización del *Commander Forum* recae sobre la UEI, en representación de la Guardia Civil. En dicha organización, la UEI se coordina con la Oficina Ejecutiva de la red ATLAS (AEB) y la Oficina de Apoyo de ATLAS (ASO) que se encuentra adscrita al Centro Europeo Contra el Terrorismo (ECTC) de Europol.

En el evento se abordaron temas propios de la Red, consistentes principalmente en analizar el estado de los diferentes grupos de trabajo, las actividades futuras a desarrollar, las partidas presupuestarias con que se cuenta, el estudio y análisis de casos relevantes, etc.

### 3.9. MADRID (HOTEL NH EUROBUILDING), 7 Y 8 DE NOVIEMBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

En este seminario sobre la “Estrategia de la UE contra el crimen organizado 2021-2025, en el ámbito de la lucha contra los delitos contra el medioambiente” participaron 65 asistentes, de los cuales 10 son nacionales y 55 de otros países (44 representantes de la UE y 11 representantes extracomunitarios). España, a través del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, es fundadora de la RED JAGUAR, dirigida a coordinar, analizar y difundir toda la información transfronteriza entre Sudamérica y Europa en lo que respecta al delito medioambiental, por lo que fueron invitados los representantes de la Mesa Directiva (BOARD) de dicha red.

También se contó con expertos procedentes del Ministerio de Transición Ecológica, miembros de la Guardia Civil (SEPRONA) y de la Oficina Central Nacional de Medio Ambiente.

La organización recayó sobre la Guardia Civil, en particular la Jefatura de Protección de la Naturaleza, siendo los principales objetivos los que hacían referencia a:

- Impulsar acciones ya existentes y desarrollar otras nuevas, para lograr los objetivos fijados por la Comisión Europea en la Estrategia contra el Crimen Organizado 2021-2025.
- Reforzar las capacidades existentes.
- Identificar nuevos modus operandi y dinámicas delictivas, particularmente para detectar y desarticular redes delictivas, en relación con los delitos contra el medio ambiente, el maltrato animal y la actividad delictiva conexas.

Y todo ello abordado en un contexto internacional donde se enfatizó la colaboración público-privada y con los principales actores tanto en lo que respecta a redes de expertos (EnviCrimeNet, EUJE, IMPEL) como a agencias, proyectos y plataformas internacionales como INTERPOL, EUROPOL, UNODC, LIFE SATEC Project y la principal, la Dirección General de Sanidad (DG-SANTÉ) de la Comisión Europea.

El seminario fue inaugurado por el director general de la Guardia Civil y clausurado por el ministro del Interior. Las conclusiones fueron presentadas en el COSI del 22 de noviembre de 2023.

### 3.10. MADRID (RESIDENCIA INFANTA), 13 A 17 DE NOVIEMBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

En esta cita sobre el “Análisis de riesgo en el ámbito fiscal y de fronteras”, se contó con una participación de 27 personas, incluyendo a 15 responsables de las agencias/cuerpos policiales/aduaneros de otros países y organismos internacionales (entre ellos 4 extracomunitarios procedentes del continente sudamericano y 1 del africano), con unidades especializadas en el ámbito del análisis de riesgo en fronteras, más 5 representantes de otros actores de interés (agencias nacionales) y 4 personas del Cuerpo de la Guardia Civil. La organización recayó sobre el Servicio Fiscal de la Guardia Civil.

El seminario constituyó la base para la promoción de nuevas iniciativas en el ámbito de investigación y análisis de riesgos en fronteras, así como para potenciar

el intercambio de información y la colaboración entre agencias y cuerpos, compartir experiencias para estandarizar procedimientos comunes, poniendo en común diversas metodologías para extraer un posible protocolo de sistemas comunes que permitan el intercambio de información operativa y por ende la coordinación en operaciones conjuntas.

En concreto, en este evento se persiguieron los siguientes objetivos:

- Incrementar el conocimiento y la capacidad para formular y aplicar estrategias en el ámbito del análisis de riesgo, en particular en la búsqueda de un mayor nivel de seguridad y en la reducción de la actividad ilícita en frontera.
- Analizar y comparar diferentes sistemas y herramientas de análisis de riesgo y su aplicación al control de fronteras y al control fiscal y aduanero, con la finalidad de compartir buenas prácticas.
- Analizar riesgos emergentes desde diferentes vertientes (flujos migratorios, criminalidad transfronteriza, tráfico ilícito transfronterizo, comercio electrónico, sanciones internacionales) y los mecanismos de evaluación de la amenaza y reacción ante la misma.
- Elaborar un documento final con conclusiones, buenas prácticas y propuestas para mejorar los intercambios de información y la colaboración entre unidades de análisis de riesgo.
- Crear una red informal de responsables de unidades de análisis de riesgo, con el fin de impulsar el incremento de actividades formativas ofrecidas a países y regiones consideradas de interés para la Seguridad Interior de la UE.

### 3.11. MADRID (HOTEL SANTO DOMINGO) Y ARANJUEZ (ACADEMIA DE OFICIALES DE LA GC), 14 A 18 DE NOVIEMBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

En este seminario internacional de expertos de alto nivel, sobre el “Impacto de los procesos de gamificación en la difusión de la cultura de ciberseguridad”, se contó con una participación de 26 personas, incluyendo responsables de agencias, servicios, cuerpos policiales, fuerzas armadas nacionales y extranjeras que disponen de unidades especializadas en el ámbito de la ciberseguridad. La organización recayó sobre el Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil. Los asistentes pudieron comprobar in situ el desarrollo de la V Ciberliga de retos en el ciberespacio que organiza la Guardia Civil.

El objetivo general del seminario estaba relacionado con la promoción de nuevas iniciativas en el ámbito de la lucha contra el uso ilícito del ciberespacio, analizando el estado de la cuestión en el seno de la Unión Europea.

En el seminario se elaboró un documento de conclusiones sobre la implementación y promoción del modelo de gamificación en el diseño de los planes y programas destinados a la difusión de la cultura de ciberseguridad por las instituciones europeas y, en concreto, por aquellas vinculadas al ámbito de la seguridad.

El documento cubre los siguientes objetivos:

- Analizar el estado de la cuestión en el seno de la Unión Europea sobre la aplicación de este modelo en el diseño y desarrollo de las actividades orientadas a concienciar en materia de ciberseguridad a la ciudadanía; desarrollar las capacidades y aptitudes digitales de los profesionales públicos y privados; y generar una industria de gamificación europea.
- Poner en común las experiencias de los asistentes y ponentes en el diseño y desarrollo de proyectos gamificados vinculados a la concienciación, la formación y la identificación, atracción y potenciación del talento en diversos ámbitos y, de forma especial, en el de la ciberseguridad.
- Explorar el modelo de gamificación para crear y fortalecer una conciencia compartida y mínima en materia de ciberseguridad en la ciudadanía y, fundamentalmente, en los grupos poblacionales más jóvenes.
- Fomentar la reflexión y el debate sobre la posible mejora de la Acción 7 del Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027)<sup>4</sup>, mediante la promoción de los procesos de gamificación por las instituciones europeas que incluyan, además, la inclusión de los cuerpos de seguridad, como actores relevantes en la implementación y desarrollo de este modelo en el ámbito Ciber.
- Impulsar el desarrollo de una industria de gamificación europea que pueda llegar a ser un área estratégica para el sector industrial y empresarial a nivel global.

### 3.12. LOGROÑO (INSTALACIONES DEL GAR), 15 Y 16 DE NOVIEMBRE DE 2023. “CONFERENCIA GENERAL DE LA RED EU-HRSN”

Este evento consistía en la Conferencia General de la red EU-HRSN, la cual se celebra una vez al año. La Plataforma EU-HRSN (High Risk Security Network en su denominación en inglés, como se indicó anteriormente), reúne a diferentes unidades de los países miembros de la Unión Europea implicadas en la protección contra amenazas terroristas en los espacios públicos con grandes concentraciones de población, y otros objetivos sensibles. La organización de la conferencia recayó sobre el Grupo de Acción Rápida (GAR), el cual ostentaba actualmente la presidencia de la red EU-HRSN, en representación de la Guardia Civil. Durante el seminario se produjo el relevó de jefatura en la red que pasó a manos de la GNR de Portugal.

Se contó con una participación de 50 personas, que incluyó representantes de la Unión Europea (jefes de Unidades antiterroristas europeas) y países y organismos observadores (USA, Noruega, red Atlas, y Comisión Europea a través de DG Home).

En dicha actividad, y entre otros objetivos, se encontraban:

- Tratar la actualidad y los siguientes pasos de la EUHRSN y de sus grupos de Trabajo.

4 El Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027) es una iniciativa política renovada de la Unión Europea (UE), que establece una visión común de una educación digital de alta calidad, inclusiva y accesible en Europa y tiene por objeto apoyar la adaptación de los sistemas de educación y formación de los Estados miembros a la era digital (*Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027)*, s.f.).

- Poner en común experiencias en el ámbito de la seguridad contra el terrorismo en la protección de espacios públicos, nodos de transporte y grandes eventos.
- Mejorar las interacciones entre unidades con roles y/o responsabilidades en la lucha antiterrorista, a través principalmente del intercambio de lecciones aprendidas y buenas prácticas en este campo, implicando al mayor número de iniciativas y proyectos europeos de interés.

### 3.13.MADRID (HOTEL SANTO DOMINGO), 22 Y 23 DE NOVIEMBRE DE 2023. SEMINARIO INTERNACIONAL

El seminario internacional sobre el “Análisis del reto que supone la prestación de servicios en zonas despobladas en grandes áreas de Europa” tuvo una participación de 50 personas, incluyendo responsables de cuerpos policiales (entre ellos Guardia Civil) con competencias relacionadas con la seguridad pública en zonas de baja densidad de población (España, Francia, Italia, Lituania y Portugal). También participaron organizaciones nacionales e internacionales relacionadas con el ámbito del reto demográfico, así como representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

La organización recayó sobre el Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil.

En el evento se elaboró un documento de conclusiones sobre la respuesta policial y transversal en zonas de baja densidad de población y, concretamente, en el reto que supone prestar este servicio en zonas extensas y poco pobladas, haciendo frente a las nuevas formas de criminalidad, junto con el esfuerzo en otras perspectivas de la seguridad (vial, medioambiental, asistencia a las víctimas...).

De esta forma, el Seminario perseguía los siguientes objetivos:

- Profundizar en las mejores soluciones organizativas (despliegue, capacidades, modelo de respuesta, mecanismos de coordinación...) para desarrollar la labor policial en estas zonas extensas y poco pobladas.
- Estudiar la problemática criminal (sector primario, riqueza natural-caza, pesca y delitos medioambientales, cibercrimes...) de estas zonas, determinando buenas prácticas y medidas para su prevención e investigación.
- Fomentar la reflexión y el debate sobre las posibles soluciones a la mejora de la atención a la ciudadanía que reside en la España del reto demográfico (Zonas Demográficamente Desfavorecidas) y de las condiciones profesionales y personales de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con independencia de su lugar de destino y de su formación en competencias digitales, a través del desarrollo de sistemas tecnológicos de fácil acceso y manejo.
- Debatir sobre la potencialidad de las nuevas tecnologías o el uso de las existentes como palanca de cambio o apuesta transversal para una mejor respuesta policial.

El seminario fue inaugurado por el director general de la Guardia Civil y clausurado por la directora general de Políticas contra la Despoblación.

### 3.14. OTRAS ACTIVIDADES EN LAS QUE PARTICIPA GUARDIA CIVIL

Además de las 13 actividades señaladas anteriormente, organizadas por Guardia Civil en el marco de la PEUE23, y que se pueden encontrar incluidas en el apartado “eventos” de la página web de la Presidencia Española de la UE<sup>5</sup>, la Guardia Civil, a través de la SECI, organizó también el 30 de junio de 2023 en la DGGC una “Reunión informativa a los consejeros y agregados extranjeros destacados en Madrid sobre los eventos organizados por la Institución con motivo de la PEUE23”.

En esta reunión informativa, se les proporcionó a dichos consejeros y agregados información detallada sobre la contribución de Guardia Civil a la PEUE23 y, en particular, sobre los 13 eventos organizados.

Por otro lado, cabe destacarse también la participación de personal de Guardia Civil en otras actividades, también incluidas en la página web citada en el párrafo anterior que, si bien han sido organizadas por otros centros directivos del Ministerio del Interior, la Guardia Civil ha participado activamente en ellas, bien sea proporcionando ponentes expertos en la materia objeto del evento y de su agenda, o bien colaborando directamente en su organización.

En concreto, entre estos eventos más relevantes figuran los siguientes:

- Seminario sobre el uso *de la Inteligencia Artificial para hacer frente a los delitos de odio*, organizado por la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio (ONDOD), incardinada en la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, celebrado los días 4 y 5 de octubre.
- Seminario “Mujer y Justicia”, organizado por el Ministerio de Justicia, los días 21 y 22 de noviembre.
- Seminario de intercambio de buenas prácticas sobre lecciones aprendidas en materia de tráfico de estupefacientes (apoyándose en el marco del Plan Especial del Campo de Gibraltar), organizado por CITCO, y que tuvo lugar los días 21 a 23 de noviembre.
- Seminario para la visibilización y promoción del compromiso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el respeto de los derechos fundamentales y de aplicación de las normas éticas de los cuerpos policiales en el ámbito de la Unión, organizado por la DGCE (IPSS), los días 28 a 30 de noviembre.

Asimismo, y con ocasión de la celebración en Logroño de la Reunión informal de ministros del Interior de la UE, fueron organizadas por el Ministerio del Interior los días 18 y 19 de julio de 2023 unas jornadas, denominadas “Talento Joven para una Europa Segura”, en las que se exhibió una muestra de los diversos vehículos, elementos de trabajo y especialidades de la Guardia Civil y Policía Nacional, con el objetivo de acercar a logroñeses y visitantes la labor de ambos cuerpos (Grande-Marlaska visita en Logroño las jornadas “Talento Joven para una Europa Segura”, 2023).

---

5 <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/eventos/>

## 4. CONCLUSIÓN

Para la Guardia Civil, la contribución al éxito de la Presidencia Española de la Unión Europea 2023 ha sido una prioridad estratégica institucional. A tal fin, se ha llevado a cabo una detallada preparación organizativa a través del diseño e implementación de una hoja de ruta que incluía 5 ejes de trabajo.

En dicha hoja de ruta está implicada la más alta dirección de la Guardia Civil, así como la Dirección Adjunta Operativa, Mando de Fronteras, Mando de Operaciones, Mando de Personal, Mando de Apoyo, Gabinete Técnico y Secretaria de Cooperación Internacional.

De esta forma, se han abordado en nuestra Institución, y de forma coordinada, actuaciones relacionadas con la creación de una estructura temporal específica, la organización de hasta 13 eventos sobre diferentes temáticas del área competencial de Guardia Civil y relacionadas con prioridades del Ministerio del Interior para la PEUE23; el impulso de grupos de trabajo del Consejo de la UE donde interviene personal del Cuerpo -y en el que en uno de ellos (IXIM) se ejerce su presidencia-; el apoyo operativo y de seguridad a eventos de la PEUE23 en nuestra demarcación o que nos sea asignado, y, por último, y siguiendo las directrices que a tal efecto se reciben de instancias superiores del Ministerio y presidencia, la difusión y comunicación interna y externa de nuestra activa participación en la PEUE23.

## BIBLIOGRAFIA

### Libros

Hodson, D., Puetter, U., Saurugger, S., & Peterson, J. (Eds.). (2022). *The Institutions of the European Union* (5ªed.). Oxford University Press.

### Páginas Web

*Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis.* (s.f.). Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>

*El director general, Leonardo Marcos, inaugura el seminario “Cooperación internacional en formación policial”, en el marco de la PEUE23.* (2023, 18 de julio). Web Oficial de la Guardia Civil. <http://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8635.html>

*El presidente del Gobierno presenta las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE.* (2023, 15 de junio). El presidente del Gobierno presenta las prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE. <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/prioridades-de-la-presidencia-espanola-del-consejo-de-la-ue/>

*Europol LinkedIn: EDEN: Europol Data Protection Experts Network.* (2022, 28 de enero). [https://lu.linkedin.com/posts/europol\\_eden-europol-data-protection-experts-network-activity-6892843314366738433-auuN?trk=public\\_profile\\_like\\_view](https://lu.linkedin.com/posts/europol_eden-europol-data-protection-experts-network-activity-6892843314366738433-auuN?trk=public_profile_like_view)

*Grande-Marlaska: “Hemos dado un gran paso para dotar a Europa de un sistema de asilo y migración más eficaz, solidario y justo”.* (2023, 8 de junio). La Moncloa.

Home. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/080623-marlaska-asilo-migracion.aspx/>

*Grande-Marlaska preside la primera reunión preparatoria del dispositivo de seguridad para la Presidencia Española de la Unión Europea.* (2023, 8 de marzo). Ministerio del Interior | Inicio. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Grande-Marlaska-preside-la-primera-reunion-preparatoria-del-dispositivo-de-seguridad-para-la-Presidencia-Espanola-de-la-Union-Europea>

*Grande-Marlaska visita en Logroño las jornadas “Talento Joven para una Europa Segura”.* (2023, 19 de julio). Ministerio del Interior | Inicio. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Grande-Marlaska-visita-en-Logrono-las-jornadas-Talento-Joven-para-una-Europa-Segura/?instancedate=1689795294000>

*Grupo «Aplicación de las Leyes».* (s.f.). Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/law-enforcement-working-party/>

*Grupo «Cuestiones Schengen».* (s.f.). Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-schengen-matters/>

*Grupo «Fronteras».* (s.f.). Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-frontiers/>

*Grupo «Intercambio de Información sobre Justicia y Asuntos de Interior» (IXIM).* (s.f.). Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-jha-information-exchange/>

*Grupo «Terrorismo».* (s.f.). Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-terrorism/>

*Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027).* (s.f.). Comisión Europea: European Education Area. <https://education.ec.europa.eu/es/focus-topics/digital-education/action-plan>

*Presidencia del Consejo de la Unión Europea.* (s.f.). Presidencia del Consejo de la Unión Europea. <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/presidencia/presidencia-del-consejo-de-la-union-europea/>.

*11ª Conferencia EDEN sobre Protección de Datos en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.* (s.f.). Europol. <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EDEN%202023%20Agenda%20ES.pdf>

## **Notas de prensa de eventos PEUE23 organizados por Guardia Civil**

*El director general, Leonardo Marcos, inaugura el seminario “Cooperación internacional en formación policial”, en el marco de la PEUE23.* (2023, 18 de julio). Web Oficial de la Guardia Civil. <http://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8635.html>

*El director general de la Guardia Civil inaugura la conferencia EDEN sobre Protección de Datos en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.* (s.f.). Web Oficial de la Guardia Civil. <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8688.html>

*El director general de la Guardia Civil clausura el Seminario sobre Lucha contra la Financiación del Terrorismo.* (s.f.). Web Oficial de la Guardia Civil. <https://www.>

[guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8690.html](https://guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8690.html)

*Grande-Marlaska urge a situar el delito medioambiental en el centro de la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.* (s.f.). La Moncloa. Home. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2023/081123-marlaska-delito-medioambiental.aspx>

*El director general de la Guardia Civil inaugura el seminario de altos expertos “Prestación de Servicios de Seguridad en zonas despobladas en grandes áreas de Europa”.* (s.f.). Ministerio del Interior | Inicio. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/El-director-general-de-la-Guardia-Civil-inaugura-el-seminario-de-altos-expertos-Prestacion-de-Servicios-de-Seguridad-en-zonas-despobladas-en-grandes-areas-de-Europa/>

*Luis Martínez-Sicluna defiende ante responsables de la Guardia Civil el compromiso local con la seguridad en las zonas poco pobladas | FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias.* (s.f.). Inicio | FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias. <https://www.femp.es/comunicacion/noticias/luis-martinez-sicluna-defiende-ante-responsables-de-la-guardia-civil-el>

### **Videos de eventos PEUE23 organizados por Guardia Civil**

Guardia Civil. (2023, 20 de octubre). Leonardo Marcos inaugura el seminario “Cooperación internacional en formación policial” en la PEUE23 [Video]. YouTube. <https://youtu.be/kl-fBjaYCRM?si=4fp7ppaJlJlnohVB>

Guardia Civil. (2023, 26 de septiembre). *Conferencia EDEN sobre Protección de Datos en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad celebrada en Madrid* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Nz3tkCgUbNc>

Guardia Civil. (2023, 26 de octubre). *Demostración de la Guardia Civil en Valencia ante 40 expertos europeos en vigilancia de costas* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=24m8gW8MiiU>

## DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

**Alberto Carril García-Bustelo** es teniente de la Guardia Civil, del Destacamento de Tráfico de Pamplona, Navarra. Posee el grado en Derecho, Másteres en Prevención de Riesgos Laborales y también en Seguridad Vial y Tráfico, además de un Curso Superior Universitario de Director de Seguridad, entre otros.

**Vicente Manuel García Salguero** es comandante de la Guardia Civil. Ingresó en el Cuerpo en el año 1989, y ha sido de los pocos que ha pasado por promoción interna por las Escalas de Cabos y Guardias, Suboficiales, Oficiales y Superior de Oficiales, antes de la unificación de estas dos últimas. Ha desarrollado su vida profesional alternando destinos operativos, como en la Agrupación de Reserva y Seguridad, y de enseñanza, habiendo sido profesor en el Colegio de Guardias Jóvenes, en la Academia de Oficiales, y en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, como docente de Estado Mayor. A lo largo de su carrera ha participado en varias misiones internacionales, como en Angola y Kosovo, formando parte de Naciones Unidas, y en Afganistán, integrando los equipos de mentorización policial de la Policía Nacional Afgana. Además, tomó parte en el primer destacamento de Protección y Seguridad del Consulado General de Jerusalén, en Israel.

**José Luis Gil Valero** es licenciado en Derecho y en CC Políticas por la Universidad Cardenal Herrera CEU de Elche y Miguel Hernández de Elche, respectivamente. Asimismo, es procurador de los Tribunales en ejercicio. Posee un máster en Seguridad y Defensa (CESEDEN) con mención de excelencia, así como un máster en Unión Europea. De su formación en materia de seguridad destacan, en primer lugar, varios cursos de especialista y experto universitario en Seguridad Internacional Área Mediterránea, y en Servicios de Inteligencia, ambos impartidos por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Madrid. Igualmente es especialista en Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional por la Universidad de Granada. En segundo lugar, ha realizado varios cursos y certificaciones en materia de seguridad, terrorismo y criminalidad organizada por organismos internacionales como OSCE, UNDSS y UNODC. Por su parte, a nivel profesional estuvo como analista y coordinador en la unidad de colaboradores civiles del MADOC donde puso en práctica las destrezas adquiridas. Finalmente, complementa su aprendizaje con el ámbito académico y la publicación de artículos versados en las áreas expuestas. Al respecto, cabe destacar el abordaje del terrorismo y el crimen organizado en revistas científicas nacionales como Documento de Opinión en el Instituto Español de Estudios Estratégicos o la Revista Policía Nacional e internacionales como la reciente participación en el volumen 22 (2022) de European Law Enforcement Research Bulletin de CEPOL.

**Óscar López Serrano** es teniente de la Guardia Civil, perteneciente a la LXXVII Promoción de la Academia General Militar. Recibió el Premio del Centro Universitario de la Defensa al mejor expediente académico en el Grado de Ingeniería de la Seguridad, así como el Premio de la Santa y Real Hermandad del Refugio como número 1 de la LXXVII promoción del Cuerpo General del Ejército de Tierra y de la Guardia Civil. Máster oficial en Dirección Operativa de la Seguridad. Actualmente se encuentra destinado en el Puesto Principal de Arganda del Rey (Madrid), como comandante de Puesto.

**Ramón Rizo Gómez** es comandante de la Guardia Civil, actualmente adjunto al delegado de Protección de Datos de la Guardia Civil. Doctor en Psicología, máster en Protección de Datos Transparencia y Acceso a la Información, graduado en Derecho, delegado de Protección de Datos certificado de acuerdo con el esquema de la AEPD, miembro de Europol Data Protection Experts Network.

**Francisco Rodríguez Rosales** es coronel de la Guardia Civil, perteneciente a la XLIX Promoción de la Academia General Militar, obteniendo el empleo de teniente en 1994. En su andadura profesional ha pasado por distintos destinos, como la Comandancia de Sevilla, el Subsector de Tráfico de Málaga, la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Personal y el Gabinete Técnico, entre otros, destacando su participación como experto nacional en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Actualmente está destinado en el Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil. Es graduado en Estudios Ingleses, Lengua, Literatura y Cultura, por la UNED.

# NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista “Cuadernos de la Guardia Civil” deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

**EXTENSIÓN.** Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

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

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

**RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.** Precedido de la palabra “Resumen” se incluirá a continuación un extracto en castellano de unas 10-15 líneas. A continuación, en otro párrafo, un “Abstract”, traducción al inglés del resumen anterior. En el párrafo siguiente se incluirán las palabras clave, en un máximo de cinco, precedidas por la expresión “Palabras clave”. A continuación, en párrafo nuevo, esas palabras clave en inglés precedidas de la expresión “Keywords”.

**ESTRUCTURA.** Los trabajos se dividirán en apartados y secciones (2 niveles), con su propio título, numerados. Se titularán en mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). Si fuera necesario un tercer nivel se escribiría en minúscula y negrita, y el cuarto en minúscula y cursiva.

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

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

**PÁRRAFOS.** Sangrado de 5 espacios. Espacio sencillo.

Se evitará la utilización de negrita y palabras subrayadas en el cuerpo del texto. Se utilizará letra cursiva para los títulos de libros y otras fuentes o para la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo.

**NOTAS.** Serán las imprescindibles y se situarán al final de la página de forma numerada.

**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 157

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o “según García (2014) las condiciones....”

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

## 2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), *Analysing everyday explanation. A casebook of methods* (pp. 1-14). London: Sage.

## 3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 240.

## 4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Future Research*, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

## 5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html>

## 6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. *The Washington Post*, pp. B1, B3, B5-B7

**ORGANISMOS Y SIGLAS.** Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Además se tendrá en cuenta la accesibilidad del documento y de las imágenes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: [CAP-cuadernos@guardiacivil.org](mailto:CAP-cuadernos@guardiacivil.org)

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción, previo paso por Turnitin. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.

# CENTRO UNIVERSITARIO GUARDIA CIVIL

## Marco Legal

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



## Capacidades

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

## Oferta Académica

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

- Máster en Dirección Operativa de la Seguridad.
- Máster en Seguridad Vial y Tráfico.
- Máster en Alta Dirección en Seguridad Internacional.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad.
- Grado en Gestión de Seguridad Pública.
- Curso experto universitario en reconstrucción de siniestros viales.
- Curso de experto universitario en Investigación de la Ciberdelincuencia.
- Curso de experto universitario en Investigación interna.
- Curso de experto universitario en Delitos medioambientales.



Para prestar un mayor apoyo en las asignaturas y facilitar el contacto con los alumnos, el CUGC dispone de un Aula Virtual cuyo acceso se realiza desde la página web ([www.cugc.es](http://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.

