

drets

revista valenciana de reformes democràtiques

número 5 - diciembre 2021

La justicia en tiempos de pandemia



GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
veu

PRESENTACIÓN

La pandemia global provocada por la diseminación del virus SARS-CoV-2 y la enfermedad causada por éste: Covid-19, se ha extendido a todos los países y estratos sociales, forzando a variar no sólo nuestras formas de relacionarnos, sino, por supuesto, el trabajo diario, los tipos de comunicaciones, reuniones, conferencias, cursos, audiencias... Esto ha servido para darnos cuenta de nuestras limitaciones y de la capacidad de adaptación: hasta qué punto estaban esta sociedad y la Administración preparadas para soportar un revés vital como el de esta epidemia y de qué manera, desde el primer momento, la capacidad de reacción del personal integrante de los distintos servicios ha estado a la altura de las circunstancias.

En este contexto, en los distintos artículos del presente número de *Drets, Revista Valenciana de Reformes Democràtiques*, podrá el lector conocer de primera mano diversos ámbitos afectados notoriamente por la pandemia desde una perspectiva jurídica, procesal, social y tecnológica.

Así, en el primero de los artículos, titulado “La ciberseguridad en tiempos del Covid-19”, se aborda cómo se hizo frente a los problemas de ciberseguridad motivados por la no presencialidad en los centros de trabajo que condujeron a miles de servidores públicos a trabajar desde sus equipos domésticos con el posible riesgo que ello comportaba. La dotación de un acceso seguro proporcionado desde la Administración resolvió el problema de la no presencialidad/confinamiento forzoso. Por otra parte, abrió la puerta a un nuevo modo de relación, no únicamente entre las propias trabajadoras y trabajadores públicos, sino de la administración con los ciudadanos y ciudadanas avanzando hacia la consolidación de una administración electrónica plenamente accesible, inclusiva y adaptable a escenarios futuros. Además, esto entronca con la senda de la digitalización en la Administración Pública, impulsada decididamente desde la Unión Europea.

En línea con lo anterior, otros dos artículos del presente número, titulados “La pandemia vista como una oportunidad para la modernización de la justicia” e “Inteligencia artificial entre las propuestas de modernización de la Administración de Justicia valenciana en tiempos de pandemia”, se centran en el estudio exhaustivo, desde una perspectiva tecnológica y jurídica, de la modernización de la Administración de Justicia. Es notorio cómo la Justicia, tradicionalmente anclada en procedimientos analógicos, ha avanzado enormemente en un breve espacio de tiempo fruto de las necesidades perentorias impuestas por la situación pandémica: se han introducido nuevas herramientas que han venido para quedarse o se ha dotado al personal de la Administración de Justicia de programas y medios que los equiparan con el resto del personal funcionario. Asimismo, el segundo de los artículos citados desgana los beneficios de explorar el empleo, en este ámbito, de tecnologías y técnicas vinculadas a la inteligencia artificial.

Con respecto a la Administración de Justicia, en otro de los artículos integrantes de este número, titulado “El impacto del estado de alarma por el Covid-19 en los plazos procesales.

Tres meses que nunca existieron: una reflexión para futuras pandemias”, se explican detalladamente las implicaciones organizativas, temporales y jurídico-procesales de la paralización procesal impuesta por el estado de alarma. También se describe la actuación normativa desarrollada desde el Consejo General del Poder Judicial para ir especificando en cada momento cómo actuar respecto a los problemas surgidos de dicha paralización procesal y su posterior desescalada, obteniendo a partir de dicho análisis conocimientos y enseñanzas muy útiles para futuros escenarios pandémicos o de similar índole. No solo eso, sino que pone de manifiesto el buen hacer de los colectivos de profesionales de la justicia para encauzar en el día a día los problemas que parecía iban a dilatar los plazos procesales.

En el texto “Personas en situación de vulnerabilidad y acceso a la justicia: una aproximación desde la técnica del grupo nominal”, mediante un enfoque multidisciplinar y la Técnica del Grupo Nominal se realiza un estudio que muestra la persistencia de barreras y circunstancias limitativas del acceso a la justicia para determinadas personas y colectivos, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad. En este trabajo también se recoge la valoración de estos grupos en relación con la administración de justicia.

Además, con respecto a la protección de determinadas personas y colectivos, las medidas de confinamiento domiciliario no han contribuido a la mitigación de una de las mayores lacras de nuestra sociedad, la violencia de género, como se pone de manifiesto en el artículo titulado “La violencia de género durante la pandemia: una mirada a la víctima y al Estado”. Aquí se estudia con detalle dicha violencia, el efecto sobre la misma de la cohabitación forzada impuesta por el confinamiento, la protección específica desarrollada por el Estado y las Administraciones Públicas en este contexto tan extraordinario, así como los cauces de desarrollo futuro de dicha protección.

Con respecto a la profundización en el desarrollo democrático y promoción de los derechos, en el apartado “II. Artículo”, dentro de este número 5 de la revista, incluimos un artículo titulado “Preservar la memoria democrática. Mecanismos de justicia transicional en el final del terrorismo de ETA”, que reflexiona sobre la justicia transicional como mecanismo aplicable a la situación de post-violencia tras la disolución de la banda terrorista ETA, especialmente sobre la utilidad de la justicia restaurativa y la importancia de la memoria democrática, así como sobre las reformas que precisa nuestro sistema penal para reforzar el Estado de Derecho.

Finalmente, me gustaría trasladar mi personal y profundo agradecimiento a todas las personas que han colaborado en la edición de este nuevo número de *Drets, Revista Valenciana de Reformes Democràtiques*: autoras y autores, personas revisoras, personal del portal de traducción Salt, así como al personal de la Dirección General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, que, a pesar de las dificultades e inconvenientes motivados por la crisis sanitaria de la Covid-19, se ha implicado de forma extraordinaria para que la continuidad de esta revista sea un hecho.

JOSÉ GARCÍA AÑON

*Director General de Reformas
Democráticas y Acceso a la Justicia*

ÍNDICE

Presentación	1
--------------------	---

I. ARTÍCULOS

1. La ciberseguridad en tiempos del Covid-19 <i>Lourdes Herrero Gil</i>	5
2. La violencia de género durante la pandemia: Una mirada a la víctima y al Estado <i>Raquel Borges Blázquez y Elisa Simó Soler</i>	17
3. La Pandemia vista como una oportunidad para la modernización de la justicia <i>José María Alcamí Monedero</i>	35
4. Personas en situación de vulnerabilidad y acceso a la justicia: Una aproximación desde la técnica del grupo nominal <i>Nacho Díaz-Castaño y Fernando Miró Llinares</i>	49
5. Inteligencia artificial entre las propuestas de modernización de la Administración de justicia valenciana en tiempos de pandemia <i>Grisel Giunta Santimoteo</i>	73
6. El impacto del estado de alarma por el Covid-19 en los plazos procesales. Tres meses que nunca existieron: Una reflexión para futuras pandemias <i>Jaime Font de Mora Rullán</i>	93

II. ARTÍCULO

Preservar la memoria democrática. Mecanismos de justicia transicional en el final del terrorismo de ETA <i>Cristina García Pascual</i>	111
--	-----

LA CIBERSEGURIDAD EN TIEMPOS DEL COVID-19

Lourdes Herrero Gil

Directora del CSIRT-CV (Centro de Seguridad TIC de la Comunidad Valenciana)

RESUMEN: El artículo expone, desde un punto de vista divulgativo y no técnico, cómo ha afectado la pandemia por Covid-19 al panorama de la ciberseguridad. Se exponen los principales riesgos de ciberseguridad que conllevó la situación derivada del confinamiento, así como algunos de los ciberataques más comunes sufridos a nivel global, junto con una serie de recomendaciones generales y pautas que pueden ser ampliadas con las notas al pie. Se detalla cómo se abordó dicha situación en el caso concreto de la Generalitat Valenciana, para concluir con una reflexión final sobre todo lo acontecido.

PALABRAS CLAVE: ciberseguridad, Covid-19, pandemia, Generalitat Valenciana, DGTIC, CSIRT-CV, ciberataque

ABSTRACT: The article exposes, from an informative and non-technical point of view, how the Covid-19 pandemic has affected the cybersecurity panorama. The main cybersecurity risks derived from the confinement, as well as some of the most widespread cyberattacks, are exposed with a series of recommendations and guidelines, which can be expanded with the information in the footnotes. Details about how this situation was addressed in the specific case of the Generalitat Valenciana are provided. A final reflection on everything that happened serves as a conclusion to the document.

KEYWORDS: cybersecurity, Covid-19, pandemic, Generalitat Valenciana, DGTIC, CSIRT-CV, cyberattack

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Riesgo de la situación. 3. Incremento de ataques por la pandemia. 4. ¿Cómo ha afrontado esta experiencia la Generalitat Valenciana. 5. ¿Qué recomendaciones podemos dar? 6. ¿Qué se prevé para el futuro? 7. Conclusiones.

1. Introducción

El 11 de marzo de 2020 la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2¹ fue declarada pandemia mundial por la OMS (Organización Mundial de la Salud). En respuesta al número creciente de infecciones por dicho virus, el 14 de marzo de 2020, el Gobierno de España decretó el estado de alarma, que ocasionó como principal medida la imposición de una cuarentena nacional para reducir el contagio, obligando a todos los ciudadanos residentes en España a quedarse en sus domicilios, exceptuando diversas situaciones, como acudir al puesto de trabajo en determinados sectores esenciales o atender emergencias. Esta situación ha influido desde múltiples puntos de vista en el panorama de la ciberseguridad mundial, además de en el devenir habitual de los acontecimientos cotidianos.

Casi de la noche a la mañana, empresas y organizaciones de todo el mundo se encontraron con el reto de tener que proporcionar a sus empleados la posibilidad de trabajar desde sus casas como medida para evitar contagios, con todo lo que ello conllevaba. Aunque esta posibilidad ya era una realidad en algunas compañías en España, lo cierto es que sólo el 4 % de las personas trabajadoras tenían esta opción antes de declararse la crisis. Y muy pocas empresas habían contemplado la posibilidad de una pandemia global en sus planes de continuidad de negocio, a diferencia de los eventos típicos en los que se basan la mayoría de dichos planes: desastres naturales, ataques cibernéticos o interrupciones de la cadena de suministro, lo que complicó extraordinariamente la gestión de esta crisis.

Según informa Bitdefender², el 55 % de los profesionales de Seguridad de la Información españoles (50 % a nivel global) afirmaron que sus organizaciones no tenían o desconocían si existía un plan de contingencia para afrontar adecuadamente una crisis como la del Covid-19. Y un 13 % de los profesionales españoles (18 % a nivel global) que sí disponía de este plan declara no haberlo seguido.

Así pues, numerosas organizaciones públicas y privadas tuvieron que implantar en un tiempo muy reducido soluciones de teletrabajo que abarcan un gran número de aspectos: dispositivos corporativos, conexión a internet, aplicaciones de chat y/o mensajería, videoconferencia, acceso remoto a la red y a sistemas de la organización, todo ello sin contar con la protección de las medidas de seguridad habituales cuando se opera al amparo del perímetro corporativo. La tecnología adquiría un papel esencial en la continuidad del negocio, suponiendo “el gran empujón” para la transformación digital en algunas de ellas; una fuerza transformadora potentísima, sin precedentes, pero que no tardó en cobrarse las primeras víctimas. La potencia sin control puede llegar a ser peligrosa porque, al tiempo que todo esto se ponía en marcha, los ciberdelincuentes, conocedores de la situación de mayor vulnerabilidad, aprovechaban ésta para refinar e incrementar sus ataques de todo tipo: *phishings*, con los que obtener credenciales de acceso a sistemas, *ransomware*, el tipo de código dañino más destructivo en la última década, ejecución de código de forma remota, ataques de ingeniería social usando la temática Covid-19 o exfiltración de información.

1. Ver: <https://es.wikipedia.org/wiki/SARS-CoV-2>

2. Ver: <https://www.bitdefender.es/news/m%C3%A1s-de-la-mitad-de-las-empresas-espa%C3%B1olas-no-ten%C3%ADan-un-plan-de-contingencia-de-ciberseguridad-para-afrontar-la-crisis-del-covid-19-3858.html>

Durante el confinamiento se ha puesto en evidencia la criticidad de nuestras infraestructuras digitales. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han jugado un papel esencial, facilitando la comunicación de las personas, la colaboración entre los equipos, la compartición de información, el teletrabajo y todo lo necesario para el mantenimiento de actividad productiva, pero también se ha puesto de relieve su criticidad como sustrato básico en la prestación de los servicios más esenciales para la sociedad.

2. Riesgos de la situación

Declarado el estado de alarma, el reto más inmediato para la mayoría de las organizaciones fue conseguir que miles de empleados pudieran el lunes 16 de marzo desarrollar su actividad laboral desde casa, ponderando por ello la conectividad remota muy por encima de los riesgos de ciberseguridad que pudieran plantearse.

El abanico de soluciones en cuanto a arquitectura y conectividad por las que optaron las empresas fue verdaderamente amplio. En un extremo se sitúan aquellas compañías que, primando por encima de todo la inmediatez de conectividad de sus empleados se decantaron por la solución barata y rápida de ignorar cualquier consideración sobre la ciberseguridad y optaron por abrir puertos, eliminar cortafuegos perimetrales, aplanar redes anulando segmentaciones... aumentando por tanto, la superficie de exposición de los activos TIC corporativos y consecuentemente el riesgo de sufrir un ataque que, facilitado por dicha apertura, podría ser de rápida e incontenible propagación. En la mayoría de estos casos se trataba de compañías carentes de políticas de seguridad corporativas o que, en caso de tenerlas, eran demasiado laxas o fueron ignoradas. Este modelo de emergencia adoptado a toda prisa –en cierto modo entendible en los primeros momentos de la crisis–, sigue vigente en algunas organizaciones que no se han preocupado, pasada la urgencia de conectividad, por evolucionar ese escenario hacia otro más ciberseguro.

En el otro extremo se sitúan las compañías que optaron por encontrar el difícil equilibrio entre la necesidad urgente de conectividad remota y el aseguramiento de unos niveles de protección frente a ciberataques adecuados, aspectos ambos imprescindibles para garantizar la continuidad de negocio. En la mayoría de ellas, como fue el caso de la Generalitat Valenciana, se optó por la creación de equipos multidisciplinares, con el asesoramiento de expertos en ciberseguridad, planteando los posibles escenarios y evaluando cuidadosamente los riesgos de cada uno de ellos.

La imposibilidad de proporcionar con urgencia dispositivos corporativos securizados a los empleados, abocándolos al uso de dispositivos y redes domésticas con niveles de protección y actualización desconocidos, la falta de tiempo para evaluar esos riesgos y gestionar las actualizaciones de seguridad, unidos a la escasa cultura de ciberseguridad de las organizaciones y de sus trabajadores y a la ausencia de protocolos para trabajar desde ubicaciones externas al perímetro de las empresas, han conformado la tormenta perfecta en el ciberespacio. Un panorama de resolución compleja y a la vez una ventana de oportunidad para los atacantes que no iba a pasar desapercibida.

El teletrabajo ha ampliado como nunca la superficie de exposición frente a todo tipo de ciberamenazas y consecuentemente el riesgo. La tecnología por sí sola no es suficiente frente a

ciertos ataques, por ejemplo, los conocidos casos de *ransomware* o los fraudes al *CEO* (*Chief Executive Officer*). Por ello, la solución no debe ser únicamente tecnológica sino también organizativa, normativa y formativa.

Por último, aunque el trabajo en remoto tiene ventajas innegables tanto para trabajadores como para las compañías, tales como ahorro de costes, facilidad de conciliación y un largo etcétera, también hay que poner de manifiesto algunos de los riesgos psicosociales o de salud que los empleados asumen al trabajar desde sus casas y que deben ser tenidos en cuenta, como largas jornadas laborales difíciles de planificar, peor ergonomía del puesto de trabajo, frontera difusa entre vida personal y laboral, tecnoadicción o tecnofatiga, invisibilidad y sentimiento de desarraigo corporativo, entre otras³.

3. Incremento de ataques por la pandemia

La pandemia de Covid-19 ha influido desde múltiples puntos de vista en el panorama mundial de la ciberseguridad, en especial ha sido aprovechada por los atacantes para potenciar todo tipo de ataques al amparo de las situaciones generadas en torno a ella. Como era de esperar, el número de ciberataques ha crecido, no sólo en número, sino también en complejidad y alcance. Los ciberdelincuentes han estado aprovechando esta crisis para comprometer los datos y la seguridad de personas y organizaciones y más de la mitad de las empresas españolas han admitido que no estaban preparadas para afrontar un escenario como este.

A mediados de marzo varios equipos de respuesta a Incidentes de todo el mundo alertaban a sus comunidades de la detección de repuntes importantes en las campañas de *malware* que emplean temáticas relacionada con la pandemia del coronavirus para infectar a individuos y empresas.

Concretamente, el Equipo de Respuesta a Incidentes del Centro Criptológico Nacional, CCN-CERT⁴ afirmaba que, en aquel momento, existían registrados más de 24.000 dominios en Internet que contenían los términos: “coronavirus”, “corona-virus”, “covid19” y “covid-19”. 16.000 de ellos, habían sido creados en el mes de marzo (10.000 en la última semana), la mayoría con fines legítimos, pero algunos estaban dedicados a realizar campañas de *spam*, *phishing* dirigido o destinados a servidores de mando y control. También se detectó que algunos troyanos conocidos (como *Trickbot* y *Emotet*) habían evolucionado sus técnicas para evadir la detección, utilizando las noticias relacionadas con el coronavirus.

Así pues, los ciberdelincuentes, conocedores de esta revolución tecnológica del teletrabajo, han aprovechado esta ventana de oportunidad para incrementar los ataques frente a los dispositivos que gestionan accesos remotos a las organizaciones (por ejemplo, concentradores *VPN*)⁵, el software para efectuar videollamada, o las redes domésticas inseguras. La temática del covid ha sido ampliamente utilizada –dado el interés por la materia–, como

3. Ver: <https://geseme.com/principales-riesgos-laborales-del-teletrabajador-freelance/>

4. Ver: <https://www.ccn-cert.cni.es/>

5. Ver https://es.wikipedia.org/wiki/Red_privada_virtual

gancho para llevar a cabo ataques de ingeniería social, ataques de *phishing* y distribución de *ransomware* o de aplicaciones maliciosas de todo tipo.

No podría concluirse este apartado sin mencionar las estrategias de desinformación en el ciberespacio que también han tenido gran protagonismo durante esta pandemia.

Cada vez hay más ataques utilizando el ciberespacio que no consisten en alterar los sistemas informáticos de empresas e instituciones, sino que tienen como objetivo alterar la opinión pública, crear confusión o polarizar a la sociedad respecto a algún debate preexistente. Mucho antes de que el brote del coronavirus tuviera lugar, diversas organizaciones de todo el mundo habían advertido del impacto que la transformación tecnológica, económica y social estaba teniendo en la forma en que intercambiamos información en los últimos años, y especialmente de la contaminación que causan algunas campañas de desinformación orquestadas en el ciberespacio, que encuentran en momentos de grandes temores e incertidumbres como éste, terreno fértil para su propagación. El miedo es el caldo de cultivo de la desinformación, los rumores y las falsas esperanzas, así pues, todos nosotros hemos sido testigos de cómo proliferaban y se volvían virales todo tipo de bulos sobre peligros inminentes, falsos consejos, remedios milagrosos sin ningún rigor científico (come ajo, bebe alcohol, el covid se transmite por las redes 5G...) no siempre bienintencionados, con motivaciones de todo tipo: políticas, de polarización social, de notoriedad o simplemente para atraer visitas a sus páginas, todos ellos usando la temática Covid para aumentar su propagación.

Ante esto, el abanico de soluciones que han adoptado los distintos países para luchar contra estos fenómenos ha sido verdaderamente amplio y van desde iniciativas legislativas que prevén, como en Singapur, incluso penas de prisión por crear y difundir noticias falsas, a soluciones similares a las adoptadas por Finlandia o España, que han optado por formar y concienciar a la población para que aprendan a reconocer estas noticias y eviten su difusión⁶.

A pesar de todo lo expuesto anteriormente, esta crisis también ha supuesto una oportunidad para que las organizaciones tomen conciencia y adopten las medidas necesarias para mejorar su ciberseguridad. Un gran número de *CISO* (*Chief Information Security Officer*) de empresas de distintos sectores de actividad ha reconocido, pasada la urgencia inicial en la que primó la conectividad remota, haber aplazado alguno de los proyectos que tenían en marcha para dar prioridad a la revisión de sus estrategias de transformación digital y de ciberseguridad.

4. ¿Cómo ha afrontado esta experiencia la Generalitat Valenciana?

La Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC)⁷ es el organismo de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico del que dependen la mayor

6. Ver campaña de CSIRT-CV: "Contra la desinformación en el ciberespacio. STOP Fake News" https://concienciat.gva.es/tips_de_seguridad/contra-la-desinformacion-en-el-ciberespacio-stop-fake-news/

7. Ver: http://www.dogv.gva.es/datos/2020/11/24/pdf/2020_9930.pdf Art 15

parte de los sistemas de información de la Generalitat. Una infraestructura tecnológica altamente heterogénea y compleja, que integra a cerca de 200.000 dispositivos, entre los que se incluyen tanto equipamiento IT (tecnologías de la información) como OT (tecnologías de la operación).

Para minimizar el impacto en la prestación de los servicios por esta excepcional situación, se habilitó la tramitación telemática de algunos de ellos ante el cierre de oficinas para trámites presenciales. Todos estos hechos provocaron un impacto en los servicios de la Generalitat que tuvieron que ser adecuados al nuevo escenario.

Tras la declaración del estado de alarma la DGTIC no sólo tuvo que hacer frente al reto de evitar que la Administración de la Generalitat se paralizase al tener que enviar a sus funcionarios a sus casas, sino que también se hizo cargo de proporcionar las condiciones de entorno necesarias para que un gran número de empleados públicos pudiera seguir trabajando desde sus domicilios, con unos niveles de seguridad aceptables y en un tiempo récord.

A tal efecto, el 12 de marzo la DGTIC puso en marcha la “Mesa Operativa TIC-Covid19” con representantes de la Conselleria de Hacienda y de Sanidad, ambas con sus respectivas competencias TIC. En el marco de dicha mesa se creó el “Comité Ejecutivo Covid-19” con miembros de las diferentes Subdirecciones y Servicios. Uno de los principales objetivos de este comité fue la definición de los escenarios adecuados para posibilitar el teletrabajo a gran parte del personal de la Generalitat Valenciana. Para el aprovisionamiento urgente que diera cumplimiento a esta demanda, fue necesario recurrir a contrataciones de emergencia que afortunadamente, ya estaban planificadas como parte de los proyectos que la DGTIC tenía calendarizados para más adelante o formaban parte de su catálogo de servicios, aunque hubo que hacer frente a un aumento de la capacidad muy superior al que se había previsto.

Además, este comité se centró especialmente en la búsqueda de soluciones técnicas y la definición de los escenarios del teletrabajo planteados. El Servicio de Seguridad, a través del CSIRT-CV⁸ (Centro de Seguridad TIC de la Comunitat Valenciana), fue el organismo responsable de ofrecer el asesoramiento necesario para que todo este operativo se llevara a cabo con las garantías de seguridad necesarias.

El Centro de Seguridad TIC de la Comunitat Valenciana CSIRT-CV nació en 2007 como una apuesta de la Generalitat por la seguridad en la red, convirtiéndose en el primer CSIRT de España de ámbito autonómico. En sus 13 años de andadura se ha consolidado como un CSIRT de referencia a en nuestro país y cuenta con presencia internacional en los principales Foros de equipos de respuesta ante incidentes europeos⁹ y mundiales¹⁰.

Actualmente está adscrito a la Dirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (DGTIC) de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico y su objetivo es mejorar la seguridad de los sistemas de información dentro de su ámbito, así como promover una cultura de seguridad y buenas prácticas en el uso de las nuevas tecnologías de forma que se minimicen los incidentes de seguridad y permita afrontar de forma activa las

8. Ver: <https://www.csirtcv.gva.es/>

9. <https://www.trusted-introducer.org/directory/teams/csirt-cv.html>

10. <https://www.first.org/members/teams/csirt-cv>

nuevas amenazas que pudieran surgir. Presta sus servicios en las tres provincias, con vocación de servicio público y sin ánimo de lucro, por lo que estos se ofrecen gratuitamente. Los colectivos destinatarios de dichos servicios son los ciudadanos de la Comunitat Valenciana, los profesionales y empresas privadas, especialmente las de menor tamaño, y la Administración Pública, tanto local como autonómica, con especial atención a ésta última, por la propia ubicación del Centro. El ámbito de actuación del CSIRT-CV, como se observa, es muy amplio puesto que abarca toda la Generalitat, que en la actualidad está formada por Presidencia, once Consellerías, con dos Vicepresidencias, incluido el sector público instrumental con medio centenar de entidades, ascendiendo el número de empleados públicos a cerca de 240.000.

La declaración del estado de alarma y el consiguiente confinamiento, no constituyó ningún obstáculo para que las veinte personas que a diario prestan sus servicios profesionales en el CSIRT-CV de forma presencial, pudieran seguir haciéndolo desde sus domicilios. No en vano, el Centro ostenta desde el año 2012 la certificación de seguridad ISO27.001 que garantiza la continuidad del negocio ante situaciones similares a la vivida. No obstante, pese a que dicho Plan de Continuidad es probado anualmente y se había ejecutado pocos meses atrás, a final de febrero y a la vista del incremento del riesgo, se realizaron pruebas extraordinarias de conexión remota y, la primera semana de marzo, ya se disponía de un plan para enviar a trabajar desde sus domicilios a aquellos empleados que mayor riesgo personal de contagio presentaban.

Desde el mismo día 13 de marzo en que CSIRT-CV pasa a formar parte del Comité Ejecutivo Covid-19, se suceden varias definiciones de posibles escenarios de teletrabajo para los que CSIRT-CV elaboró guías de implementación detalladas, así como una serie de recomendaciones de seguridad. Finalmente se consensuaron dos escenarios para llevar a cabo el teletrabajo¹¹:

- Teletrabajo con puesto de trabajo normalizado instalado, securizado y cedido por la DGTIC.
- Teletrabajo con equipo informático doméstico, cuyos requisitos de seguridad deberían definirse.

El teletrabajo conlleva riesgos de ciberseguridad en muchos contextos, sobre todo en los casos en los que el teletrabajador hace uso de sus equipos personales y/o se va a conectar a redes *WIFI*-domésticas. Así pues, la seguridad del hogar del teletrabajador también influye en la seguridad de la propia red corporativa, tal como se describe en la Guía de Seguridad en el Teletrabajo¹² que publicó CSIRT-CV en 2018, y que fue tomada como referencia por diferentes instituciones para divulgar recomendaciones prácticas, dirigidas a empresas que tuvieran que implantarlo.

También ha provocado cambios en la infraestructura tecnológica de Generalitat y en la forma en la que ésta presta sus servicios. Es por ello que, desde el punto de vista de la ciber-

11. Ver: <http://dgtic.gva.es/es/teletreball>

12. Ver: https://concienciat.gva.es/wp-content/uploads/2018/03/infor_guia_de_seguridad_en_el_teletrabajo.pdf

vigilancia, CSIRT-CV adaptó durante esta etapa su estrategia de ciberdefensa y vigilancia a este nuevo modelo, que conlleva un tipo de riesgo y amenazas diferentes y nuevas fuentes de información a monitorizar.

Pero si hubo un sector con especial necesidad de protección y vigilancia durante la pandemia fue el de la Salud. Por esta razón el Centro puso en marcha una serie de iniciativas internas para fortalecer la vigilancia ante posibles ataques, así pues:

- Se reforzó la monitorización en dicho sector aumentando la sensibilidad en las sondas de detección de intrusos. De igual forma, se estableció una mayor prioridad a la hora de atender cualquier tipo de incidente que afectara a la Consellería de Sanidad.
- Se puso en marcha un nuevo servicio de fugas de información de credenciales en el sector salud, proporcionado por el CCN-CERT (Trillion), que posteriormente se ampliaría para que abarcara la mayoría de los dominios de la Generalitat.
- Se solicitaron los registros de accesos perimetrales (logs de la VPN) para reforzar la vigilancia en sus conexiones.
- Se analizaron distintas soluciones de Endpoint¹³ ofrecidas por diferentes fabricantes, para proteger los equipos de usuario que iban a tener acceso por VPN a las redes corporativas.
- Se realizaron acciones formativas¹⁴ y de concienciación¹⁵ en el teletrabajo¹⁶.
- Ante el incremento de campañas de desinformación que estaban proliferando en el Ciberespacio alrededor de la temática Covid-19 CSIRT-CV volvió a emitir la campaña de concienciación: “Contra la desinformación en el ciberespacio. ¡Stop Fake News!”¹⁷.
- Se realizaron auditorías de seguridad urgentes a varias iniciativas recién desarrolladas que ofrecían información actualizada sobre la Covid-19: portales y aplicaciones móviles como App GVA Coronavirus o la App GVA Responde.
- Para hacer frente a la pandemia también fue necesario poner en marcha diferentes Hospitales de Campaña, Hoteles Medicalizados o Pabellones. CSIRT-CV, tras evaluar desde el punto de vista de la ciberseguridad el despliegue técnico de estas infraestructuras TI, aportó una serie de recomendaciones para aumentar su securización minimizando los riesgos.

5. ¿Qué recomendaciones podemos dar?

Existen numerosas guías que tienen por objeto dar pautas tanto técnicas como organizativas y normativas para mitigar los riesgos derivados del teletrabajo. Pretender hacer un compen-

13. Ver: https://en.wikipedia.org/wiki/Endpoint_security

14. Ver: <https://eformacio.gva.es/zona-publica/edicion/4249?lang=va>

15. Ver: <https://concienciat.gva.es/tutoriales/guia-de-seguridad-en-el-teletrabajo/>

dio de todas ellas sería una tarea inabarcable que escapa además del propósito de este artículo, no obstante, a continuación se enumera una serie de medidas genéricas de protección que, sin ánimo de ser exhaustivos ni de convertir este artículo en una guía técnica, puede dar idea del grueso de recomendaciones que administradores de seguridad e incluso usuarios deberían tener en cuenta¹⁶: para limitar la superficie de exposición ante las ciberamenazas, considerando además que, la concienciación del empleado debe ser uno de los pilares en los que se asiente la ciberseguridad de cualquier organización.

- Tener instaladas las últimas actualizaciones del sistema operativo y del resto de software empleado.
- No utilizar software sin licencia y evitar la ejecución de programas de origen dudoso o desconocido.
- Tener actualizados los antivirus con la mayor frecuencia de actualización posible tanto en equipos como en dispositivos perimetrales.
- Trabajar habitualmente en el sistema como usuario sin privilegios y no como administrador.
- Intensificar el uso del doble factor de autenticación en los accesos a sistemas, equipos, accesos remotos, etc.
- Cifrar la información sensible.
- Tener activados servicios de monitorización con alertas definidas.
- Activar y monitorizar los registros de las auditorías de los equipos receptores de las conexiones remotas.
- Tener definidos y habilitados canales de comunicación para reuniones mediante internet.
- Tener controladas las invitaciones, contraseñas y asistentes de las salas de reuniones y conocer si en una sala de reunión algún integrante la está grabando.
- Restringir el montado de unidades mapeadas del organismo en equipos remotos inseguros.
- Incrementar la vigilancia en las unidades de intercambio de información.
- Comprobar que los antivirus escanean los dispositivos USB conectados a los equipos remotos o que se bloquea el acceso de USB en dichos equipos.
- Tener listados de personas, direcciones IP, teléfonos, correos electrónicos corporativos y alternativos relacionados con el acceso a los sistemas de forma remota.
- Tener actualizado el listado de personas que pueden acceder remotamente a los equipos de la organización con la dirección IP de acceso y medio de conexión.

16. Ver: <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/4691-ccn-cert-bp-18-recomendaciones-de-seguridad-para-situaciones-de-teletrabajo-y-refuerzo-en-vigilancia-1/file.html> Punto 11: Recomendaciones genéricas.

- Compartir de forma segura todos los secretos, información confidencial, credenciales y otra información sensible empleada, por ejemplo, para el acceso a servicios, aplicaciones, sistemas, redes, VPN, reuniones remotas, etc.

Esta información puede completarse con la información de índole organizativa y normativa que, además de la técnica figura en la “Guía de seguridad en el teletrabajo”¹⁷ elaborada por CSIRT-CV.

6. ¿Qué se prevé para el futuro?

Algunas de las tendencias tecnológicas observadas en los años anteriores, como la movilidad, el *BYOD (Bring your Own Device)*, el procesamiento y almacenamiento de enormes cantidades de información con técnicas de *Big-Data*, o el uso cada vez mayor de todo tipo servicios en la nube, han acelerado su consolidación en estos meses de pandemia.

Las organizaciones tanto públicas como privadas, han visto caer más aún las fronteras de protección perimetrales con la deslocalización de sus empleados y se han encontrado con la necesidad de aumentar sus capacidades de cibervigilancia e implantar soluciones *Endpoint*¹⁸ de protección del puesto de trabajo. Modelos de seguridad como el *Zero-Trust*, basados en la negación de la confianza incluso a los usuarios y dispositivos que aparentemente lo son, y que requiere de poderosos servicios de identidad para garantizar el acceso de cada uno de ellos a aplicaciones e infraestructura, empiezan a imponerse con fuerza. El despliegue de tecnologías como el 5G en un mundo que cada vez se vuelve más ciberfísico, facilitará la interconexión de dispositivos más y más diversos (IT y OT), vulnerables a ciberataques que ganarán en complejidad y sofisticación gracias a la mayor consolidación de la Inteligencia Artificial, que será utilizada para diseñarlos.

En cuanto a los sectores objeto de las nuevas amenazas, cabe esperar que las preferencias de los atacantes sigan moviéndose hacia el sector salud y el farmacéutico, sin descartar las administraciones públicas, donde los fraudes al *CEO* y ataques de *ransomware*, muy en auge en los últimos meses, seguirán creciendo, además de los que se perpetrarán contra las infraestructuras críticas.

Las acciones de desinformación en el ciberespacio con narrativas centradas en la pandemia tratando de polarizar en torno a la vacunación, es previsible que continúen produciéndose, pese a los esfuerzos de gobiernos y grandes empresas tecnológicas por luchar contra su propagación.

A todo esto, hay que añadir los errores humanos derivados de una escasa cultura de ciberseguridad, que actuarán como facilitadores de todos estos ataques.

17. Ver: https://concienciat.gva.es/wp-content/uploads/2018/03/infor_guia_de_seguridad_en_el_teletrabajo.pdf

18. Ver: https://en.wikipedia.org/wiki/Endpoint_security

7. Conclusiones

Un año después y sin que la crisis del Covid-19 tenga un final claro, podemos afirmar que ha provocado mutaciones sustanciales tanto en el concepto que nuestra sociedad tenía de la ciberseguridad, como en la digitalización y en la forma en que corporaciones y empresas han organizado y procedimentado el trabajo, ocasionando que muchas de las prácticas que se comenzaron a imponer por las medidas de seguridad necesarias para combatir la expansión de la pandemia, hayan alcanzado ya un nivel de consolidación considerable.

De una experiencia como la vivida cabe esperar cierto nivel de aprendizaje en muchos sentidos. Tras un período de ensayo con resultados tan esperanzadores, sorprende encontrar empresas cuya meta parece ser retornar cuanto antes a los formatos de trabajo tradicionales, a pesar de que el trabajo durante el confinamiento ha demostrado claramente que son muchísimas las tareas que pueden llevarse a cabo en remoto de manera perfectamente idónea con beneficios y ahorros para todos. Las ventajas de este empuje hacia la digitalización no pueden ser ignoradas, ni si quiera por aquellas organizaciones demasiado obsesionadas todavía con la presencialidad.

Una vuelta a la normalidad, cuando quiera que ésta se produzca, parecida al accionado de un interruptor que nos devuelva a la situación de partida, es sencillamente inimaginable. Incluso cuando la actual crisis sanitaria se dé por resuelta definitivamente, la normalidad será otra, en todos los ámbitos, especialmente en el de las TIC, un sector que, lejos de haber sufrido los estragos que el Covid-19 ha provocado en otros a nivel mundial, se ha visto reforzado por la pandemia. Sus profesionales han sido imprescindibles para dar continuidad a la actividad productiva, posibilitar el teletrabajo, mantener disponibles las redes y el software, soportar la telemedicina, la enseñanza a distancia, el comercio online, facilitar las relaciones personales y evitar una parálisis aún mayor que la vivida. Nos hemos fortalecido como sector y hemos tomado conciencia de nuestra importancia como sustrato esencial de muchos de los procesos básicos para la sociedad. Pero a la vez hemos visto cuan vulnerables podemos llegar a ser si no hacemos bien nuestro trabajo, pues la fortaleza de una estructura es la de su punto más débil.

Esta pandemia ha provocado en el mundo de la ciberseguridad una disrupción comparable a la que los atentados del 11S produjeron en el mundo de la seguridad. Algunas de las lecciones aprendidas serán difíciles de olvidar. Ojalá que la próxima vez que irrumpa en nuestra sociedad algún fenómeno capaz de provocar un terremoto de proporciones similares a las de la actual pandemia, hayamos aprendido de esta experiencia y estemos mucho mejor preparados para afrontarlo de lo que lo estuvimos en marzo de 2020. Al menos así lo esperamos la mayoría de los profesionales de este sector.

“... Pues él sabía que esta muchedumbre dichosa ignoraba lo que se puede leer en los libros; que el bacilo de la peste no muere ni desaparece jamás, que puede permanecer durante decenios dormido en los muebles, en la ropa, que espera pacientemente en las alcobas, en las bodegas, en las maletas, los pañuelos y los papeles, y que puede llegar un día en que la peste, para desgracia y enseñanza de los hombres, despierte a sus ratas y las mande a morir en una ciudad dichosa.” Albert Camus, *La peste* (1947).

LA VIOLENCIA DE GÉNERO DURANTE LA PANDEMIA: UNA MIRADA A LA VÍCTIMA Y AL ESTADO

Raquel Borges Blázquez

Doctora en Derecho Procesal

Elisa Simó Soler

PIF en Derecho Procesal

RESUMEN: El coronavirus ha cambiado nuestra forma de relacionarnos y de actuar. Para frenar los contagios hemos reducido nuestra actividad social y hemos aumentado el tiempo en los hogares. Esta situación agrava la difícil situación que viven las víctimas de violencia de género. El hogar debería ser un espacio de paz y tranquilidad. En cambio, para las víctimas de violencia de género el hogar es su cárcel. En esta situación, el Estado mantiene su obligación de proteger a las víctimas. A lo largo del artículo analizaremos cómo se ha desarrollado esta protección.

PALABRAS CLAVE: violencia de género, Covid-19, víctimas, obligaciones estatales positivas, nueva normalidad, prueba, estadística

ABSTRACT: Coronavirus has changed the way we interact with each other. We have reduced our social activity and increased the time spent at home in order to fight against the virus. This situation aggravates the difficult situation of gender violence victims. Home should be a space of peace and tranquility. Home is jail for gender violence victims. In this situation, the State maintains its obligation to protect the victims. Throughout this article we will analyse this protection.

KEYWORDS: gender violence, Covid-19, victims, positive state obligations, new normality, evidence, statistics

SUMARIO: 1. ¿Qué es la violencia de género? 2. Confinadas con sus maltratadores: víctima de violencia de género y períodos de reclusión por Covid-19. 3. Violencia contra las mujeres y “nueva normalidad”: un nuevo aprendizaje. 4. Conclusiones.

1. ¿Qué es la violencia de género?

Uno de los principales problemas que encontramos a la hora de tratar la protección de las víctimas de violencia de género es que no disponemos de un concepto único, ni siquiera de un marco conceptual referido a la violencia contra las mujeres en el ámbito europeo¹ —y menos a nivel mundial— siendo que la violencia contra las mujeres adopta innumerables formas. Además, observamos que el interés de los Estados por usar el derecho internacional como instrumento para luchar contra la violencia sobre la mujer es relativamente joven. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948² mencionó la igualdad entre el hombre y la mujer, pero olvidó hacer referencia a la violencia específica y sistemática que sufren las mujeres. Como tampoco hace referencia a la violencia basada en el género la Convención de Naciones Unidas (NNUU) para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer de 1979³.

Para aproximarnos al concepto podemos tomar como referencia la Declaración de NNUU sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993, en el Marco de la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena⁴ que declaró la violencia contra las mujeres una violación de los derechos humanos. Este tipo de violencia es definida como “*cualquier acto que suponga el uso de la fuerza o la coacción con intención de promover o perpetuar relaciones de poder y de sumisión entre hombres y mujeres*”, identificando tres categorías principales de violencia contra la mujer —física, sexual y psicológica—⁵ que se pueden manifestar tanto en el seno de la familia como en la comunidad en general.

Dos años después, a partir de la Conferencia de Pekín de 1995⁶ el fenómeno de violencia de género ha sido reconocido internacionalmente como problema social.⁷ Este tipo de violencia se encuentra estrechamente relacionada con la desigualdad de género. La investigación

1. MERINO, V., “La concepción de la violencia de género en los ordenamientos de los Estados Miembros”, en T. Freixes, L. Román (dirs.), *La Orden Europea de Protección. Su aplicación a las víctimas de Violencia de Género*, Tecnos, España, 2015, p. 46.

2. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (última consulta: 05-03-2021)

3. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (última consulta: 05-03-2021)

4. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>. (última consulta: 05-03-2021)

5. La violencia física entraña el uso intencional de la fuerza para dañar o lesionar a la mujer. La violencia psicológica son todos aquellos actos tendentes a controlar, aislar a la mujer, humillarla y avergonzarla. Por último, la violencia económica supone negarle el acceso a los recursos básicos o el control sobre ellos. ABRIL STOFFELS, R., “España ante los ojos de la comunidad internacional: Violencia contra las mujeres y participación política femenina”, en R. Abril Stoffels, A. Uribe Otalora (coords.) *Mujer, derecho y sociedad en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 124-127.

6. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> (última consulta: 05-03-2021)

7. ROMÁN, L., “Violencia de género, Unión Europea y protección de las víctimas”, en T. Freixes, L. Román (dirs.) *La Orden Europea de Protección. Su aplicación a las víctimas de Violencia de Género*, Tecnos, España, 2015, p. 28.

feminista ha puesto de manifiesto la relación entre la violencia ejercida sobre las mujeres y la cultura dominante durante siglos de considerar a las mujeres inferiores a los hombres⁸.

La violencia contra las mujeres no es un fenómeno aislado ni circunstancial en las relaciones existentes entre hombres y mujeres, es un aspecto estructural de la organización del sistema social. No queda limitada a una cultura, región o país determinados y ni siquiera a unos precisos grupos de mujeres dentro de la sociedad. Todas las mujeres en el mundo son posible sujeto pasivo de este tipo de violencia⁹. La violencia contra las mujeres asume numerosas formas como son la violencia física, sexual, psicológica, emocional, la explotación y el abuso económico. Puede ejercerse en diversos escenarios: tanto en el ámbito privado como en el público. Y en un mundo globalizado trasciende las fronteras nacionales.

La premisa fundamental para definirla es la consideración de que constituye una violación de los derechos humanos de las mujeres. El “ADN patriarcal” ha hecho que esta lacra permaneciese oculta bajo la pantalla del anonimato y de una malentendida intimidad personal y familiar que consecuentemente traía la inmunidad que reviste el ámbito privado. Una coraza de silencio que, de acuerdo con los datos obtenidos por la “Macroencuesta de Violencia contra la mujer” “Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 es sustentada a base de miedo (10,6 % en la pareja presente y 15,6 % en la pareja pasada), vergüenza (11,4 % en la pareja presente y 16,4 % en la pareja pasada) y de la dificultad de transgredir las pautas culturalmente establecidas que hacen que no concedamos la suficiente importancia a la violencia sufrida (37,3 %), dando lugar a “una víctima revictimizada por la institucionalización del silencio”¹⁰.

El punto del que debemos partir es que las causas específicas de esta violencia, así como aquellos factores que aumentan el riesgo de que se produzca, están socialmente arraigadas y se vinculan al contexto general de la discriminación sistemática por motivos de género contra las mujeres¹¹. En las sociedades con un nivel de desarrollo más avanzado el tipo de violencia que más preocupa es la que se produce dentro del ámbito de la pareja por ser la forma más común de violencia experimentada por las mujeres de todo el mundo¹², siendo éste el tipo de violencia contra las mujeres en el que el legislador español pensó, en un primer momento, al crear LO 1/2004.

Pero las mujeres víctimas de violencia contra las mujeres en España encuentran protección más allá de la indicada en la LOVG. En abril de 2014 España ratifica el Convenio de Estambul que define la violencia de género como “Una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en

8. ALBERDI, I., “Cómo reconocer y cómo erradicar la violencia contra las mujeres” en I. ALBERDI, L. ROJAS MARCOS, *Violencia: tolerancia cero*, Programa de prevención de la Obra Social “la Caixa”, 2005, p. 13.

9. GELLES, R. J., *Intimate Violence in Families*, SAGE publications, 3 Edition, 1997, p. 36.

10. ROMÁN, L., “Violencia de género, Unión Europea y protección de las víctimas”, *op. cit.*, pp. 25-26.

11. La vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia es una mera condición creada por la sociedad a lo largo de los siglos y sustentada por la falta o negación de derechos a las mujeres.

12. MARCO MARCO, J. J., “La violencia de género desde una perspectiva jurídico social” en R. Abril Stoffels, A. Uribe Otalora (coords.), *Mujer, derecho y sociedad en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 124-132.

el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada. (Artículo 3 a)”¹³.

Con el objetivo de romper el ciclo de desigualdad y violencia basada en el género al que se encuentran continuamente expuestas las mujeres, el Consejo de Europa adoptó en 2011 un Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que fue abierto para su firma en Estambul en mayo de 2011. Este Convenio supone una nueva vía de protección para las víctimas de violencia de género a nivel paneuropeo, constituyendo el único instrumento legal vinculante en Europa, y el tratado internacional de mayor alcance a la hora de abordar la violencia contra las mujeres. Mediante la aceptación del Convenio, los Gobiernos se obligan a cambiar su legislación y a introducir medidas prácticas que den lugar a una transformación social que desemboque en un contexto de tolerancia cero hacia la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Por primera vez en la historia, el Convenio establece que la violencia de género no puede ser considerada como un asunto privado, sino que, por constituir una violación de derechos humanos, los Estados tienen la responsabilidad legal de proporcionar a las mujeres víctimas una tutela adecuada y efectiva frente a ésta. Con la firma y ratificación del Convenio, los Estados se comprometen, de acuerdo con su artículo 5, a abstenerse de cometer cualquier acto de violencia contra las mujeres, y a tomar las medidas legislativas necesarias para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia que se encuentran dentro de los sujetos al Convenio y que han sido llevados a cabo por actores no estatales¹⁴.

En coherencia con el Convenio y con el objetivo de ofrecer una mayor protección a todas las víctimas de violencia de género –con independencia de la relación de afectividad presente o pasada– se reformó el CP a través de la LO 1/2015 de 30 de marzo. Entre las numerosas modificaciones incluidas, destaca el endurecimiento de las penas en relación con los delitos de agresión sexual y de abuso sexual (artículos 180 y 181.4 CP). Además, se tipifican nuevos delitos como el matrimonio forzado (artículo 172 bis CP), el acoso (artículo 172 ter CP), el delito de *sexting* (artículo 197.7 CP) y la manipulación del funcionamiento de los dispositivos de control utilizados para vigilar el efectivo cumplimiento de las penas y medidas cautelares o de seguridad (artículo 468.3 CP). También se incorpora el género como motivo de discriminación entre las circunstancias que pueden motivar la agravación de la pena (artículo 22 CP)¹⁵. No obstante, en este artículo nos vamos a centrar en las víctimas de violencia de género que lo son a manos de sus parejas por ser éstas las que han visto agravada su situación con las restricciones de movilidad fruto del coronavirus.

13. Unión Europea, Consejo de Europa “Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica” (11 de mayo de 2011). Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf> (última consulta: 05-03-2021)

14. MORGADES CORTÉS, María, “La Orden Europea de Protección como instrumento tuitivo de las víctimas de violencia de género”, CEEJ, núm. 3, 2014, pp. 93-94.

15. MORAGUES MUSZYNSKI, R., *Schutz der Opfer der häuslichen Gewalt: Eine Studie des internationalen und europäischen Rechts am Beispiel von Spanien und Deutschland*, Tesis inédita defendida en la Universidad de Bremen, pp. 143-144.

2. Confinadas con sus maltratadores: víctima de violencia de género y períodos de reclusión por Covid-19

El SARS-CoV-2 o CoVid-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto el nuevo virus como la enfermedad eran desconocidos hasta el brote en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei (China) en diciembre de 2019¹⁶.

Esta situación, sin precedente en la historia de la democracia española, llevó al Gobierno a promulgar el pasado 14 de marzo el Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Y, hasta el 21 de junio, con el comienzo de la “nueva normalidad” tuvimos limitada nuestra libertad de circulación para así frenar la curva de contagio del coronavirus.

Con el lema **#Quédateencasa** nos recluimos todos y todas en nuestros hogares. La Puerta de Alcalá vio pasar el tiempo sin compañía, los canales de Venecia se limpiaron y los teatros cerraron sus puertas. La realidad superó a la ficción. Escenarios apocalípticos como las imágenes de un Nueva York desierto de la película *Soy Leyenda* se convirtieron en una imagen cotidiana, con la que aprendimos a convivir durante un tiempo. No me cabe la menor duda de que, antes o después, superaremos esta pandemia. Que volveremos a llenar las calles y a abarrotar los teatros, bares y museos como siempre lo hicimos. Que la “nueva normalidad” dará paso a la normalidad como siempre la conocimos: la de los abrazos y los besos. Cuando consigamos descender la curva de contagio y las calles vuelvan a ser un lugar seguro para todos y todas. Pero ¿qué pasa cuando el peligro está en casa? Cuando convives con tu agresor, sin posibilidad de escapar. Cuando, literalmente, tu casa se ha convertido en tu prisión.

La malentendida doctrina jurídica de la privacidad del hogar y la inacción estatal han hecho que durante mucho tiempo no nos interesase a la sociedad aquello que sucedía en los hogares cuando sus puertas se cerraban. Solo cuando las feministas popularizaron el término *lo personal es político* nos dimos cuenta de una triste paradoja: mujeres y niños/as sufren altas cifras de violencia en el lugar en el que más a salvo deberían sentirse, su hogar¹⁷.

La violencia no ha cesado durante el Estado de Alarma. La Policía Nacional detiene a unas 8.800 personas por violencia de género¹⁸. Nos pidieron parar. Colaborar con nuestro personal sanitario reduciendo al máximo nuestra actividad y salidas a la calle. Pero esta crisis sanitaria trae consigo otras situaciones a las que también debemos dar respuesta. Una de las más visibles es la vertiente laboral. conocidos y familiares han sufrido las consecuencias de

16. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses> (última consulta: 05-03-2021)

17. CHARVET, J.; KACZYNSKA-NAY, E., *The Liberal Project and Human Rights. The Theory and Practice of a New World Order*, Cambridge, 2008, p. 208.

18. Disponible en: https://www.policia.es/prensa/20200621_1.html (última consulta: 05-03-2021)

la paralización de la economía de un país¹⁹. Y una de las más invisibles es la realidad de las mujeres víctimas de violencia de género que quedándose en casa quedan a merced de su agresor 24/7. La familia aparece tradicionalmente como un lugar de reposo y tranquilidad, base de la seguridad física y psicológica de las personas que la componen. Pero en realidad es un marco que permite que las normas de poder y agresión se desarrollen de forma habitual mientras la sociedad cierra los ojos ante “asuntos de alcoba”²⁰. No en vano, tan solo seis días después de que comenzase la cuarentena, el periódico *ABC* ofrecía este titular: “Prisión para el hombre que intentó matar a su mujer rajándole el cuello en la Macarena. La víctima, a pesar de perder mucha sangre, pudo llegar con vida al hospital, donde se encuentra ingresada”²¹.

“Es estremecedor observar cómo el Covid-19 ha producido un efecto impensable en el Siglo XXI: el virus no ha sido selectivo. La brecha entre ricos y pobres, norte y sur, entre los tecnológicos y los que no lo eran, desaparece con la pandemia viral, mostrando la absoluta vulnerabilidad del planeta, la fragilidad humana, venga de donde venga. El virus no hace distinciones²².” Es cierto que el virus no hace distinciones, pero la diferencia se plantea en los medios que tienen las personas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. El virus ataca por igual, pero los medios para enfrentarlo difieren: No es lo mismo trasladarse a una segunda residencia y utilizar el coche para evitar contactos que tener que hacer colas en bancos de alimentos y subir al metro en hora punta. En el caso de las víctimas de violencia de género es claro, pese a que el virus no entiende de género, clase, edad, capacidades o nacionalidad, la realidad del confinamiento y las consecuencias de las medidas contra la pandemia sí merecen una distinción.

2.1. Y la obligación estatal de proteger, ¿dónde queda?

En esta situación, el Estado mantiene su obligación estatal positiva de proteger a las víctimas de violencia en el hogar. Porque la violencia de género ni es, ni puede seguir siendo tratada como un problema privado. Es una violación flagrante de Derechos Humanos contra la que tenemos que luchar toda la sociedad civil y, sobre todo, los poderes públicos. Parafraseando a MARTÍNEZ GARCÍA, la violencia de género es un problema de todos y todas que sufrimos las mujeres. Y es necesario que todos y todas nos posicionemos en su contra, implicar al hombre igualitario y aislar al maltratador para que comprenda que en este nue-

19. A este respecto: TALÉNS VISCONTI, E., “La ‘enfermedad profesional’ ocasionada por el aislamiento y contagio por ‘coronavirus’: reflexiones en torno al RDL 6/2020, de 10 de marzo”, *Tribuna IDIBE*, 2020; TALÉNS VISCONTI, E., “La prevención de riesgos laborales ante la crisis sanitaria del Covid-19: principales medidas y responsabilidades”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. extra 12, 2, pp. 656, 667.

20. SORIA VERDE, M. A., “Capítulo I: Desarrollo Histórico y teorías psicosociales”, en: M. A. Soria Verde (coord.), *Violencia doméstica. Manual para la prevención, detección y tratamiento*, Editorial MAD, SL, España, 1.ª edición, 2006, p. 19.

21. https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-sevilla-prision-para-hombre-intento-matar-mujer-rajandole-cuello-macarena-202003202220_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

22. BARONA VILAR, S., “La sociedad postcoronavirus con Big Data, algoritmos y vigilancia digital, ¿excusa por motivos sanitarios?, ¿y los derechos dónde quedan?”, *Rev. Boliv. de Derecho*, núm. 30, 2020, p. 21

vo modelo de sociedad no es aceptable su comportamiento²³. Por ello, en la situación del estado de alarma, con las dificultades que añade el aislamiento en los hogares y el cierre de servicios, el Ministerio de Igualdad ha publicado la “Guía de actuación para mujeres que estén sufriendo violencia de género en situación de permanencia domiciliaria derivada del estado de alarma por Covid-19”²⁴.

Por lo que a los servicios generales respecta, el 016 sigue funcionando con normalidad 24 horas todos los días de la semana tanto por teléfono como por e-mail. Además, se ha puesto al servicio de las víctimas un número de *Whatsapp* para ofrecerles apoyo emocional inmediato. Pero no siempre va a ser posible para las víctimas realizar una llamada si su agresor también está en casa a todas horas. Por eso, ante una situación de emergencia las víctimas pueden utilizar la APP ALERTCOPS desde la que se enviará a la policía una señal de alerta con la localización exacta. Las órdenes de protección y de alejamiento continúan en vigor y todo quebrantamiento será sancionado. Uno de los miedos de las víctimas de violencia de género en estos tiempos será si pueden ser sancionadas y multadas por salir a la calle en un intento de escapar de su agresor. La referida guía es tajante al afirmar que en situaciones de peligro o emergencia se entiende justificada la salida del domicilio para dirigirse a los recursos policiales, judiciales o de otro tipo disponibles.

En el caso de parejas con hijos/as en común, si la mujer víctima de violencia de género tiene la custodia, el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 13 de marzo de 2020 contempla la posibilidad de que el juzgado de familia competente acuerde la suspensión cautelar de las visitas durante el estado de alarma valorando el riesgo de contagio derivado de la movilidad de los/as menores. En el caso de la custodia compartida, la guía indica que “dada la situación de riesgo que supone el traslado de las hijas o hijos menores de edad de un domicilio a otro y las limitaciones vigentes a la libertad de circulación, se aconseja que en estos casos permanezcan en el domicilio del progenitor en el que se encontrasen cuando se declaró el estado de alarma o, si ha habido ya cambios, en el último domicilio”. Esta situación deberá comunicarse al otro/a progenitor/a y cabe la compensación de días, por mutuo acuerdo o resolución judicial, cuando finalice el estado de alarma.

No podemos dejar de nombrar el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género. En este decreto se reconoce que “Las mujeres víctimas de violencia de género son un colectivo especialmente vulnerable en situaciones de aislamiento domiciliario, por verse forzadas a convivir con su agresor, lo que las sitúa en una situación de mayor riesgo, como se ha venido demostrando con motivo de situaciones parcialmente análogas, como los periodos vacacionales sin situación de permanencia en domicilios, periodos en los que se disparan los casos de violencia de género y de violencia doméstica”. Así, de acuerdo con la obligación asumida tras la ratificación del Convenio de Estambul sobre la prevención y lucha contra la

23. MARTÍNEZ GARCÍA, Elena, “La igualdad y la violencia de género: elementos para la reflexión en España y en Europa”, en J. Hurtado Pozo (dir.) *Género y Derecho Penal*, Instituto Pacífico, 2017, pp. 169-170.

24. Puede consultarse esta información en: <http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/covid19/home.htm> (última consulta: 05-03-2021).

violencia contra la mujer y la violencia doméstica, con este Real Decreto se busca dar respuesta a las necesidades de protección de las mujeres en el contexto actual.

Además, se han puesto en marcha diversas campañas para concienciar y alertar a la sociedad civil. Entre estas, el ayuntamiento de Valencia lanzó la campaña municipal “implicate, no te calles” a través de la cual se produce un cambio comunicativo que apela a la responsabilidad y no en exclusiva a la víctima. Es una llamada a una respuesta comunitaria durante la cuarentena de la Covid-19. Se trata de llamar la atención e implicar a la ciudadanía en un problema tan importante como es la violencia de género²⁵.

Más famosa y a nivel internacional, reconocida por Naciones Unidas como una buena iniciativa, la Campaña Mascarilla 19. En diversos países europeos las farmacias y supermercados se convirtieron en el único espacio seguro donde las víctimas podían solicitar ayuda. Para ello solamente debían pedir una “mascarilla-19” para “indicar al personal de la tienda que active el plan protección contra el maltrato. Estos establecimientos a menudo son los únicos abiertos, y salir a hacer la compra es la excepción por la que una persona puede salir de su casa”²⁶.

2.2. Violencia de género y Covid-19 a la luz de los datos

Es ya una idea asentada que cualquier transformación efectiva requiere de un proceso previo de detección y definición de la problemática que se quiere revertir.

En el ámbito de la violencia de género una de las prioridades de las instituciones públicas nacionales y supranacionales ha sido la recogida sistematizada de las cifras de violencia para dimensionar su impacto en la vida de las mujeres, especialmente, pero también en las criaturas que conviven con ellas y en la sociedad en general.

Por la clandestinidad que caracteriza la violencia contra las mujeres en el seno de la pareja resulta difícil la obtención de datos. Dicha complejidad se agudiza en el contexto de excepcionalidad provocado por la pandemia en el que las mujeres se encuentran aisladas, alejadas de sus redes asistenciales y de apoyo²⁷ a las que podrían verbalizar su estado, y en el que recibir una llamada telefónica formulando preguntas relativas a su situación personal de malos tratos puede situarlas en una posición de mayor vulnerabilidad y de mayor riesgo para su integridad física y psicológica.

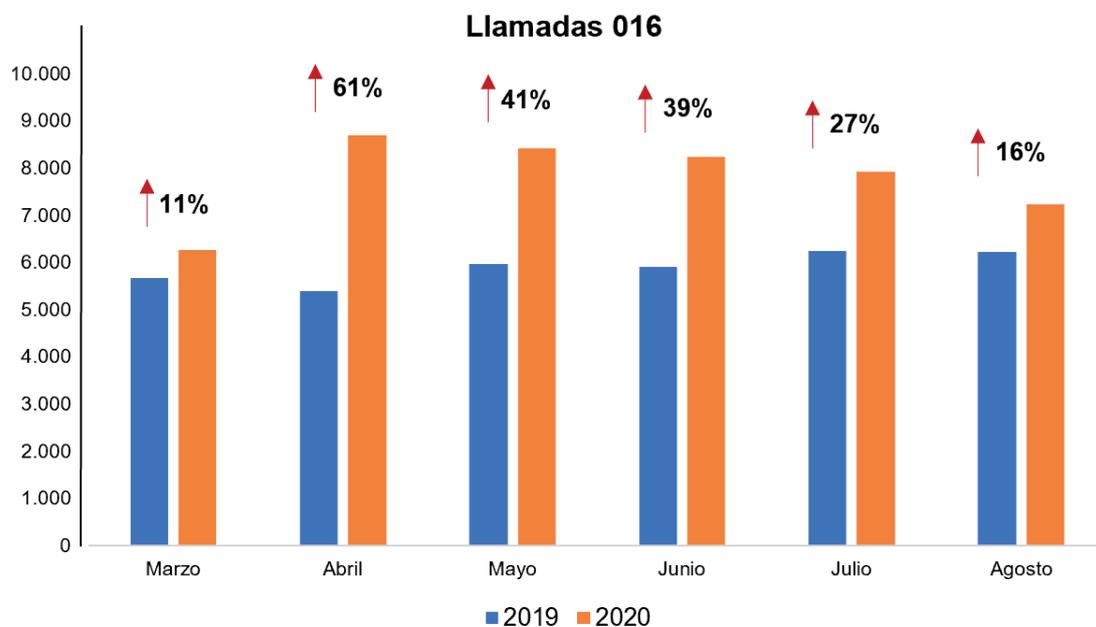
25. Disponible en: https://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon_anuncios.nsf/vDocumentosWebTablon/E48F96E68E2C9F88C125854C003FE6B4?OpenDocument&lang=1&nivel=5_2 (última consulta: 05-03-2021).

26. Disponible en: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/un-supporting-trapped-domestic-violence-victims-during-covid-19-pandemic> (última consulta: 05-03-2021) https://www.gobiernodecanarias.org/igualdad/comunicacion/comunicacion_institucional/Campanas_VG/mascarilla19/ (última consulta: 05-03-2021).

27. PERAMATO MARTÍN, T., “La situación de las víctimas de violencia de género durante el confinamiento. Respuestas y reflexiones”, *Tribuna El Derecho Revista de Jurisprudencia*, 2020, disponible en: <https://elderecho.com/la-situacion-de-las-victimas-de-violencia-de-genero-durante-el-confinamiento-respuestas-y-reflexiones> (última consulta: 05-03-2021).

De este modo, la recogida de datos cumple una doble finalidad: condicionar el diseño e implementación de las políticas públicas para erradicar la violencia de género y, de forma previa, visibilizar un problema social para dejar huella de la historia de violencia sobre las mujeres. Con este objetivo se realiza un análisis estadístico sobre la evolución de la violencia de género durante el confinamiento.

Tomando los datos proporcionados por el Ministerio de Igualdad en el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, se puede comprobar que se ha producido un aumento de las llamadas al Servicio 016 de información y asesoramiento jurídico en violencia de género. Este incremento se valora a partir de la comparativa con el año 2019 y en el año 2020 a partir de la diferencia entre períodos pre y postCovid-19.

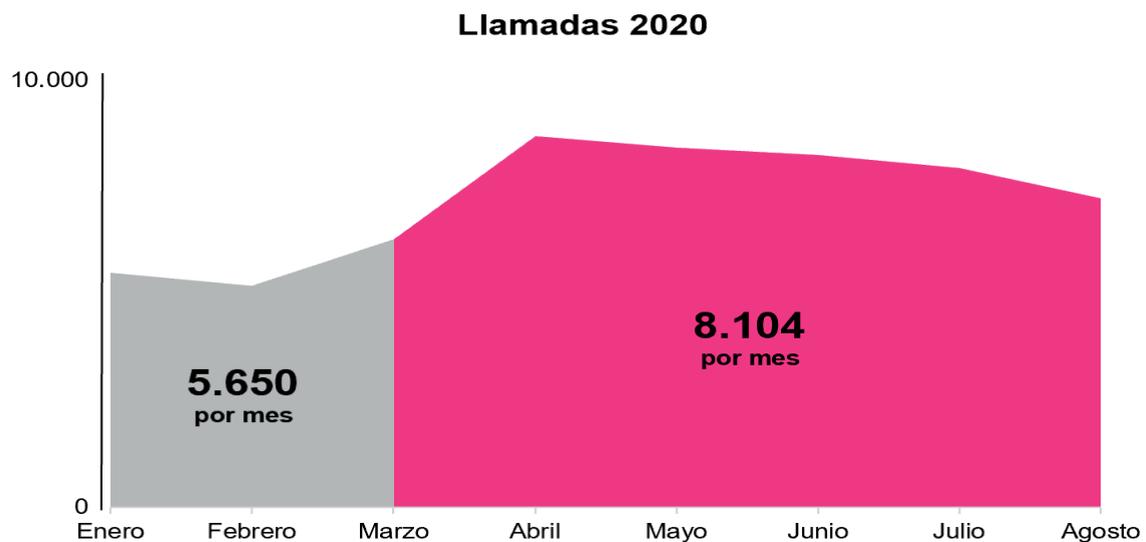


Elaboración propia a partir del Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

Tal y como se observa en la gráfica, las llamadas al 016 son superiores en todos los meses del año 2020 en relación con el año 2019. Los porcentajes oscilan entre un 11 % en el mes de marzo y un 61 % en el mes de abril. Las cifras aumentaron de media un 37,75 % de marzo a junio, durante los meses que duró el estado de alarma.

La siguiente gráfica muestra la distribución de las llamadas efectuadas en el año 2020 con una media de 5.650 llamadas al mes en la etapa previa a la pandemia frente a las 8.104 lla-

madras durante la cuarentena y los siguientes meses de convivencia con el virus. La utilización del servicio ascendió en marzo hasta alcanzar en abril el pico máximo de uso con un total de 8.692 llamadas recibidas. En los meses de mayo, junio y julio se produjo un aumento sostenido de las llamadas, sobrepasando las 8.000. Una vez se levantaron las medidas restrictivas con ocasión del estado de alarma, en los meses de julio y agosto tuvo lugar un descenso de las llamadas, aunque las cifras siguieron siendo superiores a las de los meses preCovid-19.



Elaboración propia a partir del Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

Frente a este aumento de llamadas al 016 se ha producido una disminución del número de denuncias y ha descendido también el número de mujeres que han perdido la vida a manos de sus parejas o exparejas.

Según datos del Observatorio contra la violencia doméstica y de género del Consejo General del Poder Judicial, en el primer trimestre de 2020 el número de denuncias por violencia de género fue de 36.185 y de 34.576 en el segundo trimestre. Estos números suponen un descenso del 14,31% y del 18,13% respectivamente respecto del último trimestre de 2019 en el que se recogió una cifra de denuncias de 42.232. Pese a la disminución de denuncias y al estado de reclusión en el domicilio, en ambos trimestres de 2020, la iniciación del procedimiento sigue dependiendo de media en el 69,87% de los casos de la denuncia de la víctima poniendo los hechos en conocimiento de la policía²⁸.

28. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: *Informe sobre Violencia de Género Cuarto Trimestre de 2019*, Madrid, Sección de Estadística Judicial, 2019, p. 5; CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: *Informe sobre Violencia de Género Primer Trimestre de 2020*, Madrid, Sección de Estadística Judicial, 2020, p. 5, y CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: *Informe sobre Violencia de Género Segundo Trimestre de 2020*, Madrid, Sección de Estadística Judicial, 2020, p. 5.

La tendencia registrada en las estadísticas de la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género muestra una reducción del número de víctimas mortales durante el confinamiento en comparación con los meses anteriores y posteriores.

En concreto, se contabilizaron siete víctimas en enero, seis en febrero y cuatro en marzo frente a una en abril, dos en mayo, una en junio y, posteriormente, cuatro en julio, siete en agosto, cuatro en septiembre y una en octubre²⁹.

De las 45 mujeres que perdieron la vida a manos de sus parejas o exparejas en 2020, 38 no habían denunciado. En los 7 casos restantes existían una o más denuncias previas, 6 interpuestas por la víctima y 1 por terceras personas. De las mujeres que interpusieron denuncia, tres solicitaron medidas de protección y se acordaron, en un procedimiento no se solicitó y en los tres que restan no consta³⁰.

Estas cifras reportan sensaciones contrapuestas. Es cierto que más mujeres siguen con vida, pero también lo es que muchas de ellas han estado expuestas a la violencia de forma permanente. Tal y como expone LORENTE ACOSTA, “confinar a las mujeres maltratadas en el lugar donde sufren la violencia y al lado de quien la ejerce tiene como consecuencia directa el incremento de la violencia y de la impunidad del agresor, como resultado del refuerzo de los 3 elementos que la caracterizan: el componente estructural, que sitúa en la figura del hombre la referencia de las decisiones y la necesidad de mantener el orden impuesto bajo su criterio; el aislamiento, como consecuencia de la barrera material para salir de ella y comunicarse con libertad y el control directo que la violencia ejerce sobre la mujer”³¹.

Remarca el mismo autor que hay que tener presente que el objetivo principal de la violencia de género no es la causación de un daño sino el control de la mujer y que el confinamiento ha creado las condiciones óptimas para ello. En consecuencia, no se puede incurrir en el error de pensar que la violencia de género ha disminuido. La violencia ha adaptado su forma de manifestarse y el riesgo sobre la vulneración del derecho a la vida de las mujeres aumentará cuando el agresor perciba la pérdida de control sobre su pareja, esto es, cuando se dé paso a la llamada “nueva normalidad”³².

De los datos extraídos, pese a que la proximidad temporal impide realizar un análisis en profundidad, es posible advertir que la violencia contra las mujeres no ha descendido, sino que ha mutado. Por consiguiente, si se pretende una atención y protección temprana e integral a las mujeres no solo habrá que considerar el incremento de la violencia sino su intensidad, y no solo durante el confinamiento sino durante la próxima crisis.

29. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, Portal Estadístico, datos disponibles en: <http://estadisticaviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/> (última consulta: 05-03-2021)

30. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, Fichas de víctimas mortales, datos disponibles en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/victimasmortales/fichamujeres/home.htm> (última consulta: 05-03-2021)

31. LORENTE ACOSTA, M., “Violencia de género en tiempos de pandemia y confinamiento”, *Revista Española de Medicina Legal*, núm. 3, vol. 46, 2020, p. 141.

32. *Ibidem*, p. 143.

2.3. Una violencia doblemente invisibilizada: dificultades probatorias y confinamiento

Esta realidad que se acaba de describir apunta directamente a la violencia psicológica de control y, por consiguiente, a los problemas de prueba para la acreditación de las situaciones de maltrato. Para LORENTE ACOSTA, “las circunstancias del confinamiento hacen que la violencia sea más continuada, repetida, que las agresiones puedan dirigirse a regiones anatómicas distintas de las habituales, pero, sobre todo, hacen que haya aumentado la violencia psicológica y la violencia sexual”³³.

Y es que no debemos olvidar que las víctimas de violencia de género tienen una característica que no encontramos en el resto de las víctimas de delito: quieren, o han querido, a su agresor. Podemos dividir el ciclo de la violencia en tres fases: acumulación de tensión - agresión - reconciliación (luna de miel). En el periodo de reclusión por confinamiento los periodos de tensión, agresión y de luna de miel entran en una espiral donde cada vez hay menos luna de miel y más violencia, con una víctima más sumisa y más sometida.

Según datos de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2019 elaborada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, del total de mujeres residentes en España mayores de 16 años, el 14,2% ha sufrido violencia física y/o sexual en algún momento de su vida por parte de su pareja actual o pasada y el 31,9% ha padecido violencia psicológica en la modalidad de violencia emocional, de control, económica o miedo³⁴.

Revela esta encuesta nacional la prevalencia de la violencia psicóloga. “El 96,9% de las mujeres que han sufrido violencia física y/o violencia sexual de alguna pareja actual o pasada, manifiestan haber sufrido también algún tipo de violencia psicológica (emocional, control, económica o miedo). [...] Es decir, la violencia psicológica siempre está presente en las relaciones en las que también hay violencia física y/o violencia sexual”³⁵.

Sin embargo, entre las razones por las que las mujeres deciden no denunciar la violencia por parte de sus pareja o exparejas se encuentra “Por no ser algo físico”, con una incidencia diferenciada cuando se trata de la pareja actual (aparece como el quinto motivo) o de la pareja pasada (en séptimo lugar)³⁶.

Esta forma en la que opera y se ejerce la violencia contra las mujeres redirige necesariamente el análisis a las dificultades de prueba que la práctica judicial ha puesto en evidencia. Para MONTESINOS GARCÍA, las circunstancias en las que se comete la violencia vuelven compleja la necesaria acreditación de determinados elementos de los tipos penales.³⁷ La mayoría de los casos ocurren en la clandestinidad del hogar familiar y en ausencia de ter-

33. *Ibidem*, pp. 143-144.

34. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019*, Madrid, 2019, p. 76.

35. *Ibidem*, p. 80.

36. *Ibidem*, p. 110.

37. MONTESINOS GARCÍA, A., “Especificidades probatorias en los procesos por violencia de género”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm.17, 2017, p. 128.

ceras personas que puedan corroborar los hechos como prueba testifical directa. A ello se suman los obstáculos para probar la habitualidad, que no exige un resultado lesivo sino la prueba de que la víctima se encuentra sometida a un clima de violencia constante, y la complejidad de probar la violencia psicológica, que no deja una marca tangible de los abusos y en ocasiones se procura a través de omisiones³⁸.

Se agrava esta fase probatoria por el paso del tiempo, si las agresiones tuvieron lugar durante el confinamiento y la víctima optó por no denunciar o no acudir a un centro sanitario. Lo cual, tal y como señala PERAMATO MARTÍN, requerirá “de la policía y del juez y del fiscal una diligencia reforzada en la investigación de aquellos hechos”³⁹ y dotar de practicidad a la jurisprudencia asentada por el Tribunal Supremo de que la tardanza en denunciar no puede restar credibilidad a la víctima⁴⁰.

En definitiva, a las dificultades probatorias propias de la violencia en la pareja se añade el contexto excepcional de confinamiento que complica la posibilidad de acreditar las circunstancias en las que los derechos de las mujeres se ven vulnerados. Una doble invisibilización que va a requerir de las instituciones públicas un esfuerzo adicional para evitar que la violencia de género permanezca por más tiempo recluida en el hogar.

3. Violencia contra las mujeres y “nueva normalidad”: un nuevo aprendizaje

Es una responsabilidad del Estado y colectiva reflexionar sobre las lecciones que la pandemia nos ha enseñado. Se abre una ventana de oportunidad para impulsar transformaciones estructurales y retomar reivindicaciones y problemáticas que estaban presentes pero que la Covid-19 ha intensificado. Se trata de (re)pensar la deriva economicista de las democracias occidentales, la responsabilidad del Estado para la salvaguarda del derecho a la vida de las mujeres, las discriminaciones múltiples que sufren las mujeres y la introducción de la perspectiva feminista para un enfoque holístico de la violencia de género.

1. Tal y como celebra BARONA, “es indiscutible que la hecatombe propulsada por esta pandemia viral ha traído el fin de una era, en la que felizmente se vuelve a la política, que había relegado su posición a favor de la economía, que era quien dirigía el mundo”⁴¹. De una política estatal de mínimos se transita hacia la política con mayúsculas centrada en la importancia de lo público, la dotación de recursos y la existencia de unos servicios públicos consolidados. Es preciso reconocer la capacidad de resiliencia del sector público para adaptarse a las dinámicas de no pre-

38. *Ibidem*, p. 129.

39. PERAMATO MARTÍN, T., “La situación de las víctimas de violencia de género durante el confinamiento. Respuestas y reflexiones”, *Tribuna El Derecho Revista de Jurisprudencia*, 2020, disponible en: <https://elderecho.com/la-situacion-de-las-victimas-de-violencia-de-genero-durante-el-confinamiento-respuestas-y-reflexiones> (última consulta: 05-03-2021)

40. STS (Sala de lo Penal, Sección 1ª) núm. 184/2019 de 2 de abril (Roj: 7071/2019).

41. BARONA VILAR, Silvia, “La sociedad postcoronavirus con Big Data, algoritmos y vigilancia digital, ¿excusa por motivos sanitarios?, ¿y los derechos dónde quedan?, *op. cit.*, p. 19.

sencialidad y el surgimiento de nuevas ideas y nuevos modos de trabajar que la pandemia ha traído consigo. Además, la pandemia nos ha mostrado que cuando la administración pública se paraliza, son las entidades del tercer sector las que se sitúan en la primera línea para atender a las mujeres víctimas de violencia. Por ello, se presenta la posibilidad de fortalecer el trabajo en red con estas entidades sociales y con el tejido asociativo feminista.

2. Afirma PELOSO que “la epidemia fue capaz de paralizar el mundo entero, pero no ha detenido la violencia contra las mujeres. La situación de las mujeres víctimas de la violencia ha empeorado debido al aislamiento, la cohabitación forzada y la inestabilidad socioeconómica que la crisis sanitaria ha generado en las familias”⁴². Conociendo esta realidad y con la experiencia de dieciséis años de lucha contra la violencia de género en el Estado español, es exigible a las autoridades públicas un plus de diligencia para que las víctimas encuentren en las instituciones públicas el respaldo y las ayudas necesarias para ejercer su derecho a una vida libre de violencia. Ante la realidad contundente de que “iban a estar confinadas con sus maltratadores por el bien común”⁴³ corresponde al Estado poner a disposición de las mujeres los mecanismos de prevención, protección, castigo y reparación de los actos de violencia contra la mujer para evitar que las cifras de malos tratos aumenten con el fin de los confinamientos y la entrada a la llamada “nueva normalidad”.
3. Conformar esta obligación de prevención y protección del Estado prestar especial atención a los colectivos históricamente oprimidos que sufren en mayor medida las consecuencias negativas de una situación de excepcionalidad. La gestión de los recursos limitados debe contemplar las necesidades específicas de las mujeres en su diversidad. Esto supone que en las estrategias de implantación de medidas además de considerar la discriminación por razón de género se deberán incluir otros factores como la edad, la nacionalidad, la discapacidad, la posesión de una alternativa habitacional o cualquier otro que sitúe a las mujeres en una posición de mayor vulnerabilidad. De hecho, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas en sus Observaciones finales a los informes periódicos séptimo y octavo elaborados por España, remarca la necesidad de que las instituciones españolas tomen en consideración la realidad de las mujeres que viven en el medio rural, las mujeres migrantes, las mujeres romaníes, las madres solteras, las mujeres mayores y las mujeres con discapacidad⁴⁴.

42. PELOSO, Caroline, “Il “Codice Rosso”: risvolti processuali sostanziali di un'emorragia culturale e sociale attuale”, *La legislazione penale*, num. 7, 2020, pp. 1-2

43. Ponencia de Kika Fumero, Directora del Instituto Canario de Igualdad, “Estratègies de comunicació en temps de pandèmia” en el marco del II Congrés Internacional per a l'Erradicació de les Violències Masclistes celebrado los días 26, 27 y 28 de octubre de 2020 de forma virtual y organizado por el Institut Català de les Dones.

44. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España*, CEDAW/C/ESP/CO/7-8, 29 de julio de 2015.

4. La perspectiva de género feminista debe constituir un eje central en el abordaje de la violencia de género durante la pandemia. Este enfoque alerta sobre que es imprescindible atender las necesidades y las múltiples realidades de las mujeres tanto en la normativa y en las guías para articular la respuesta a la violencia de género como en la práctica posterior sea dictando una sentencia, haciendo un informe en el Instituto de Medicina Legal, atendiendo a una mujer en las Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito o asistiendo a una mujer tras una denuncia. El feminismo, a través de la perspectiva de género como técnica metodológica para la comprensión del mundo, se esfuerza por deconstruir los roles y estereotipos de género que son una de las causas de la violencia y por visibilizar los aportes de las mujeres que han quedado al margen de la historia. Así, lejos de considerarse un movimiento político y teórico minoritario se trata de una reivindicación por el bien común y el interés general.

4. Conclusiones

La violencia de género no puede cifrarse en muertes. Aunque las víctimas mortales han disminuido, han aumentado las llamadas al 016. Por tanto, es coherente pensar que la violencia física, sexual, psicológica y de control ha aumentado y sigue aumentando como consecuencia del nuevo estado de alarma. El objetivo del maltratador no es matar a su víctima, es someterla a su voluntad. Y las situaciones de aislamiento le facilitan esta sumisión. Estas cifras reportan sensaciones contrapuestas. Es cierto que más mujeres siguen con vida, pero también lo es que muchas de ellas han estado expuestas a la violencia de forma permanente.

No debemos caer en el error de pensar que la violencia de género ha disminuido: ha adaptado su forma de manifestarse y el riesgo sobre la vulneración del derecho a la vida de las mujeres aumentará cuando el agresor perciba la pérdida de control sobre su pareja, esto es, cuando recuperemos la normalidad que siempre conocimos.

El confinamiento agrava la ya complicada situación que viven las mujeres víctimas de violencia de género en nuestro país. Y es que no debemos olvidar que las víctimas de violencia de género tienen una característica que no encontramos en el resto de las víctimas de delito: quieren, o han querido, a su agresor.

Por ello no quisiéramos finalizar estas líneas sin recordar que la obligación de luchar contra la violencia de género es común al conjunto de la sociedad. Si tenemos razones para pensar que nuestra vecina está pasando por una situación de violencia de la que no puede salir, también tenemos una obligación moral y legal de informar a las autoridades. Para que el coronavirus no se cobre más víctimas colaterales.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y CITADA

ABRIL STOFFELS, R., “España ante los ojos de la comunidad internacional: Violencia contra las mujeres y participación política femenina”, en R. Abril Stoffels, A. Uribe Otalora (coords.), *Mujer, derecho y sociedad en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 15-52.

ALBERDI, I., “Cómo reconocer y cómo erradicar la violencia contra las mujeres”, en I. Alberdi, L. Rojas Marcos, *Violencia: tolerancia cero*, Programa de prevención de la Obra Social “la Caixa”, 2005, pp. 10-89.

BARONA VILAR, S., “La sociedad postcoronavirus con Big Data, algoritmos y vigilancia digital, ¿excusa por motivos sanitarios?, ¿y los derechos dónde quedan?”, *Rev. Boliv. de Derecho*, núm. 30, 2020, pp. 14-39.

CHARVET, J.; KACZYNSKA-NAY, E., *The Liberal Project and Human Rights. The Theory and Practice of a New World Order*, Cambridge, 2008.

LORENTE ACOSTA, M., “Violencia de género en tiempos de pandemia y confinamiento”, *Revista Española de Medicina Legal*, núm. 3, vol. 46, 2020, pp. 139-145.

MANERO SALVADOR, A., “España ante la debida diligencia en violencia de género anuario español de derecho internacional”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 35, 2019, pp. 591-616.

MARCO MARCO, J. J., “La violencia de género desde una perspectiva jurídico social” en R. Abril Stoffels, A. Uribe Otalora, (coords.) *Mujer, derecho y sociedad en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 123-166.

MARTÍNEZ GARCÍA, E., “La igualdad y la violencia de género: elementos para la reflexión en España y en Europa”, en: J. Hurtado Pozo (Dir.) *Género y Derecho Penal*, Instituto Pacífico, 2017, pp. 141-170.

MERINO, V., “La concepción de la violencia de género en los ordenamientos de los Estados Miembros”, en T. Freixes, L., Román, Laura (dirs.), *La Orden Europea de Protección. Su aplicación a las víctimas de Violencia de Género*, Tecnos, España, 2015, pp. 46-57.

MONTESINOS GARCÍA, A., “Especificidades probatorias en los procesos por violencia de género”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 17, 2017, pp. 127-165.

MORAGUES MUSZYNSKI, Rebeca, *Schutz der Opfer der häuslichen Gewalt: Eine Studie des internationalen und europäischen Rechts am Beispiel von Spanien und Deutschland*, Tesis inédita defendida en la Universidad de Bremen.

MORGADES CORTÉS, María, “La Orden Europea de Protección como instrumento tuitivo de las víctimas de violencia de género”, *CEEJ*, núm. 3, 2014, pp. 93-94.

PELOSO, Caroline, “Il “Codice Rosso”: risvolti processuali sostanziali di un'emorragia culturale e sociale attuale”, *La legislazione penale*, num. 7, 2020, pp. 1-21.

PERAMATO MARTÍN, T., “La situación de las víctimas de violencia de género durante el confinamiento. Respuestas y reflexiones”, *Tribuna El Derecho Revista de Jurisprudencia*, 2020, disponible en: <https://elderecho.com/la-situacion-de-las-victimas-de-violencia-de-genero-durante-el-confinamiento-respuestas-y-reflexiones>.

POYATOS I MATAS, G., “Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa”, *IQUAL. Revista de género e igualdad*, núm. 2, 2019, pp. 1-21.

GELLES, R. J., *Intimate Violence in Families*, SAGE publications, 3 edition, 1997.

ROMÁN L., “Violencia de género, Unión Europea y protección de las víctimas”, en T. Freixes, L., Román, Laura (dirs.), *La Orden Europea de Protección. Su aplicación a las víctimas de Violencia de Género*. Tecnos, España, 2015, pp. 25-34.

SORIA VERDE, M. A., “Capítulo I: Desarrollo Histórico y teorías psicosociales”, en M. A. Soria Verde (coord.), *Violencia doméstica. Manual para la prevención, detección y tratamiento*, Editorial MAD, SL, España, 1ª edición, 2006, pp. 11-62.

TALÉNS VISCONTI, E., “La ‘enfermedad profesional’ ocasionada por el aislamiento y contagio por ‘coronavirus’: reflexiones en torno al RDL 6/2020, de 10 de marzo”, *Tribuna IDIBE*, 2020.

TALÉNS VISCONTI, E., “La prevención de riesgos laborales ante la crisis sanitaria del Covid-19: principales medidas y responsabilidades”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. Extra 12, 2, pp. 656, 667.

LA PANDEMIA VISTA COMO UNA OPORTUNIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA

José María Alcamí Monedero

Licenciado en Informática por la Universidad Politécnica de Valencia

Jefe del Servicio de Informática de Justicia

Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Generalitat Valenciana

RESUMEN: Derivados de la pandemia SARS-CoV-2 de marzo de 2020 y de la limitación a la movilidad de los trabajadores tras la declaración del estado de alarma establecido el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, se produjo en un primer momento una paralización de la actividad judicial en el conjunto de España, al menos en el contexto de las relaciones con los profesionales y ciudadanos, así como en la celebración de las vistas orales.

El presente artículo reflexiona sobre cómo el uso de las nuevas tecnologías ha influido en reestablecer la normalidad de la actividad judicial, la nueva normalidad, dado que las TIC han modificado y adaptado la manera en que se prestan los servicios propios de la Administración de Justicia.

Finalmente, se hace una pequeña reflexión sobre los cambios conseguidos en tan poco tiempo y cómo se puede aprovechar esta circunstancia para en escenarios futuros mejorar la calidad de los servicios de la justicia.

PALABRAS CLAVE: calidad de la justicia, teletrabajo, televistas, videoconferencia, gestión procesal, digitalización

ABSTRACT: Derived from the SARS-CoV-2 pandemic of March 2020 and the limitation to the mobility of workers after the declaration of the state of alarm established by Royal Decree-Law 11/2020, of March 31, a paralysis of judicial activity occurred in a first moment in the whole of Spain, at least in the context of relationships with professionals and citizens, as well as in hearings.

This article reflects on how the use of new technologies has influenced the reestablishment of the normality of judicial activity, the new normality, given that ITs have modified and adapted the way in which the services of the Administration of Justice are provided.

Finally, a small reflection is made on the changes achieved in such a short time and how this circumstance can be used to improve the quality of justice services in future settings.

KEYWORDS: quality of justice, teleworking, hearings, video conference, procedural management, digitization

SUMARIO: 0. Introducción. 1. Análisis de riesgos. 2. El impacto de la pandemia SARS-CoV-2 en la Administración de Justicia. 3. La reacción TIC para reestablecer los servicios. 4. La implicación personal para reestablecer los servicios. 5. Los nuevos retos. 6. Conclusión.

0. Introducción

La crisis derivada de la pandemia SARS-CoV-2 de marzo de 2020, y la limitación de la movilidad de los trabajadores tras la declaración del estado de alarma establecido el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, ha puesto a prueba las fortalezas de las personas y las organizaciones, y su capacidad de adaptación. Y lo ha hecho de una forma totalmente diferente a la que hasta la fecha se venía haciendo, destapando sus debilidades y sin margen temporal para adaptarse a la “nueva realidad”.

La capacidad de adaptarse al nuevo entorno para que las organizaciones puedan seguir desarrollando su actividad se ha puesto a prueba en todos los ámbitos, y necesariamente se ha convertido en una oportunidad para salir fortalecidos ante esta y futuras amenazas similares que puedan devenir.

Y esta adaptación ha ido de la mano de las nuevas tecnologías, de herramientas ya existentes pero con una utilización simbólica en la mayoría de las organizaciones. Estas herramientas junto con las personas, han sido la palanca de cambio que ha conseguido reestablecer la empresarial, implantando en un tiempo récord nuevos procedimientos de gestión y adaptando la forma en que se prestan los servicios al cliente, a los proveedores, al ciudadano.

Y la Administración de Justicia de la Comunitat Valenciana, como cualquier otra organización, no ha escapado es esta crisis. Pero también ha salida fortalecida de la misma.

En este contexto, la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Generalitat Valenciana, con los esfuerzos y planes de acción que ha realizado, ha permitido que la Administración de Justicia de la Comunitat Valenciana se sobrepusiera a las dificultades iniciales por cuanto que los servicios que presta a ciudadanos y profesionales no se vieran gravemente afectados y se reestablecieran a la mayor brevedad posible.

Así pues, el presente artículo reflexiona sobre cuáles han sido los avances conseguidos en materia de la prestación de los servicios propios de la Administración de Justicia, derivados de la implantación de nuevos procedimientos de trabajo basados en el uso de las herramientas TIC existentes en la actualidad, circunscrito al ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

El artículo se estructura en 4 apartados claramente diferenciados.

En el primer apartado se introduce el análisis de riesgos de los activos de información y de los servicios que la Administración de Justicia presta al ciudadano y profesionales. Se enmarca así, dentro de la metodología de gestión de riesgos MAGERIT, el impacto que la amenazas SARS-CoV-2 ha tenido sobre los servicios.

En los dos siguientes apartados se desglosan los proyectos que tanto desde el ámbito TIC como desde la propia Administración de Justicia fueron necesarios abordar para reestablecer los servicios suspendidos por los efectos de la pandemia y del estado de alarma, abriendo nuevos modelos de trabajo impulsados por uso de las herramientas tecnológicas existentes en la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Generalitat Valenciana.

Finalmente, se reflexiona sobre el nuevo de modelo de prestación de servicios consolidado y sobre las conclusiones que la Administración de Justicia deberá tener en cuenta para poder seguir innovando y mejorando la forma en que se relaciona con los ciudadanos y profesionales.

1. Análisis de riesgos

Junto con las personas, el activo más valioso de la Administración de Justicia y de cualquier organización en particular, es la información. Millones de datos relativos a personas, hechos, circunstancias, localizaciones, etc. residen en las bases de datos, sistemas de archivo documentales, archivos audiovisuales etc. cómo no, en formato papel residen y se gestionan de una u otra forma en los juzgados. Y toda esa información es la base que sirve a jueces, magistrados, fiscales o letrados de la Administración de Justicia para la toma de decisiones para la prestación al ciudadano del servicio público de la justicia.

Existe un extenso catálogo de legislación relacionada con la información y su seguridad, y por lo tanto que la Administración de Justicia debe velar por su cumplimiento. Entre las principales normas que le son de aplicación podemos citar:

- 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
- Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica
- Bases del esquema Judicial de Interoperabilidad y seguridad

En este sentido se sigue mejorando en lo relativo a la seguridad mediante normas y directrices como, por ejemplo, el documento de la Política de Seguridad de la Información de la Administración Judicial Electrónica, aprobado en el Pleno del CTEAJE (Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica) del 30 de octubre de 2019.

Dada la importancia manifiesta de la información, desde el ámbito de las TIC se han elaborado metodologías y buenas prácticas que pretenden establecer un marco técnico de trabajo con el fin de garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad, así como su uso adecuado al fin con el cual se recaban los datos.

En este ámbito, existen diversas metodologías que tienen por objeto realizar un análisis y gestión de riesgos relacionado con la seguridad informática, identificando y valorando los activos de información (tanto de la propia información en sí misma como de los servicios que se prestan haciendo uso de ella) con el objeto de proteger su valor, prevenir e impedir los riesgos asociados a pérdida (temporal o total).

Entre dichas metodologías cabe destacar MAGERIT, metodología desarrollada por el extinto Consejo Superior de Administración Electrónica. MAGERIT tiene por objeto el análisis y gestión de riesgos de los activos de información digital y los sistemas informáticos que los sustenta. Esta metodología se alinea con los principios del Real Decreto 3/2010 Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica indicados en su artículo 1 “El Esquema Nacional de Seguridad está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información. Será aplicado por las Administraciones públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias”.

De forma muy breve daremos una visión general (con carácter divulgativo) de cómo se estructura la metodología MAGERIT, lo que nos permitirá más adelante contextualizar en un escenario de gestión de riesgos los efectos de la pandemia, producida por el coronavirus SARS-CoV-2, en el ámbito de la Administración de Justicia.

Como punto de partida en el análisis de riesgos MAGERIT, se han de identificar 6 entidades fundamentales:

1. Los activos de información. Son los sistemas, bases de datos, sistemas de almacenamiento, aplicaciones, comunicaciones, equipos hardware, así como los servicios que constituyen el valor activo de las empresas.
2. Las amenazas, entendidas como potenciales incidentes que puedan causar un daño a los activos de información. Entre la extensa relación de amenazas podemos encontrar el fuego, agua, terremotos, contaminación, averías eléctricas, fallo de las comunicaciones, errores de los usuarios (intencionados o no), fugas de información, ciberataques, manipulación indebida de los equipos, robo, etc. Se debe enumerar las distintas amenazas a los que nuestros activos están expuestos.
3. Las vulnerabilidades de los activos. Consiste en relacionar cada activo con sus posibles amenazas, para conocer así las posibles causas que pueden provocar su no disponibilidad.
4. El impacto. Se define como el daño producido por una vulnerabilidad, por una amenaza que se ha materializado sobre un activo.
5. El riesgo. No todos los impactos tienen la misma probabilidad de materializarse. Se define el riesgo como la probabilidad de que un impacto se produzca sobre un activo
6. Las salvaguardas. Son los procedimientos establecidos para minimizar el riesgo, junto con los dispositivos y elementos necesarios para hacerlo.

Con estos elementos identificados, MAGERIT propone realizar una gestión de riesgos que permita, en caso de materialización de un impacto, aplicar un procedimiento preestablecido para la restitución del activo a la mayor brevedad. De esta forma se evita la improvisación al proceder con el protocolo de actuación establecido ante la materialización de los impactos.

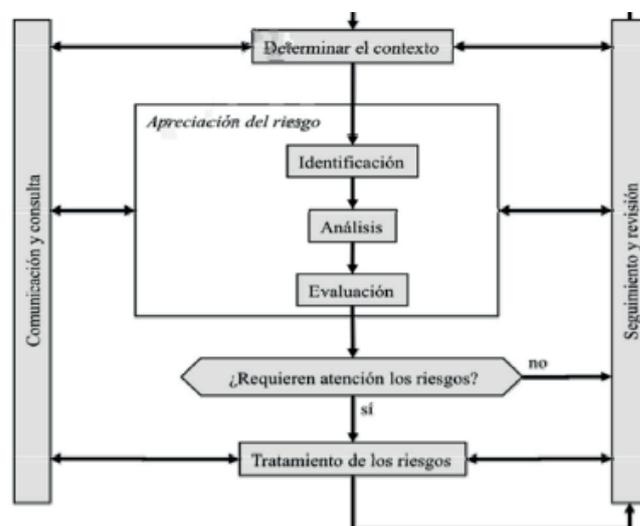


Figura 9: Gestión de riesgos. Fuente: MAGERITv3

2. El impacto de la pandemia SARS-CoV-2 en la Administración de Justicia

Las medidas de confinamiento y restricción de la movilidad establecidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19 han derivado en la prohibición de salir del domicilio a miles de trabajadores catalogados como de servicios no esenciales, y al cierre o establecimiento de servicios mínimos en las organizaciones y empresas tanto en el sector privado como en la Administración Pública.

En este escenario, la propagación de la pandemia del SARS-CoV-2 por sí misma no ha afectado directamente a los activos de información como podría haberlo hecho un incendio, una inundación o incluso un ataque malintencionado contra servidores o bases de datos de la gestión procesal o fiscal. Por tanto, en el análisis de la gestión y evaluación de riesgos, no podría considerarse una amenaza por sí sola contra los activos de información.

Pero las medidas que se adoptaron para controlar la pandemia sí han afectado, y mucho, a los servicios que se prestan desde la Administración de Justicia, derivado de la imposibilidad o, en el mejor de los casos, dificultad de que jueces y magistrados, letrados, fiscales y funcionarios en general pudieran acceder físicamente a los centros de trabajo y trabajar desde su puesto de trabajo, desde los ordenadores que les habilitan el acceso a la información y les permiten desarrollar su actividad con normalidad.

Pero no hay que mirar sólo a la propia Administración de Justicia. Los profesionales jurídicos (abogados, graduados sociales, procuradores, ...), los propios ciudadanos como tales o como representantes legales de las empresas intervinientes en los procedimientos judiciales, también tenían limitada la movilidad para acudir a las sedes judiciales bien fuera a requerimiento de los órganos judiciales, bien para recabar información del estado de tramitación de los asuntos judiciales.

Ante esta imposibilidad material de poder desarrollar la normal actividad judicial se establecieron unos servicios mínimos de personal que acudía diariamente a su puesto de trabajo, pero aun así se produjeron suspensiones de vistas orales, de exploración de menores, aplazamientos de declaraciones testificales y de otros servicios jurisdiccionales.

Aun no siendo una amenaza clásica, de las habituales en el sector TIC, y con un riesgo muy bajo de materializarse, el impacto del confinamiento sobre la actividad judicial ha sido devastador, con la suspensión temporal de muchos de los servicios habituales de la justicia.

Podríamos decir, sin equivocarnos, que muy pocas organizaciones tendrían preparados planes de contingencia adhoc asociados a la amenaza de un confinamiento, y por lo tanto muy pocas organizaciones tendrían definidas y validadas las salvaguardas necesarias para hacer frente o mitigar su impacto.

Y la Administración de Justicia no fue una excepción. Tanto desde el ámbito de las TIC como desde la propia Administración de Justicia fue necesario improvisar y trabajar contra reloj en la búsqueda de soluciones técnicas, procedimentales y jurídicas que permitieran reestablecer su actividad de la mejor forma posible.

3. La reacción TIC para reestablecer los servicios

Uno de los principales problemas con el que los trabajadores de la Administración de Justicia se encontraban era la imposibilidad de salir de casa para acceder a su puesto de trabajo para poder prestar servicio a profesionales y ciudadanos, para acceder a los expedientes judiciales y avanzar en su gestión.

A la vista de este nuevo escenario, la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Generalitat Valenciana tuvo que estudiar la mejor manera de habilitar el acceso remoto a los sistemas de información procesales y fiscales desde los domicilios particulares de los jueces y magistrados, fiscales, letrados y funcionarios. Pero al mismo tiempo, también debía salvaguardar la seguridad del acceso a la información.

Como ejemplo, una de las principales preocupaciones de los letrados de la Administración de Justicia era revisar diariamente a la entrada de escritos telemáticos en los órganos judiciales para atender de inmediato aquellos oficios en los que el transcurso del tiempo establecido sin recibir contestación pudiera legitimar o estimar las peticiones. Pero ante la imposibilidad de acceder a la bandeja de entrada telemática del juzgado, el desplazamiento hasta el puesto de trabajo era absolutamente necesario, excepcionando el confinamiento domiciliario por motivos laborales y el consecuente riesgo para la salud por la pandemia.

Y se tuvo que planificar rápidamente, sin apenas tiempo a realizar un análisis completo, la mejor forma de implantar una solución de teletrabajo para todos los trabajadores de la Administración de Justicia, con un escenario tecnológico muy heterogéneo y poco experimentado hasta la fecha, más allá de la existencia de pilotos puntuales limitados en general al ámbito de los técnicos TIC.

Entre otras acciones se tuvieron que analizar y habilitar los siguientes proyectos:

- Acceso seguro VPN (red virtual privada) desde los domicilios de los usuarios a la red privada de la Administración de Justicia haciendo uso de la red pública internet.
- La identificación segura mediante certificado digital de los usuarios del sistema. Se generaron y entregaron certificados digitales para toda persona que no lo tuviera.
- El acceso a los sistemas de información y a los sistemas de archivos desde los portátiles corporativos. Pero ya que no todos los jueces y magistrados tenían portátil, se tuvo que hacer un despliegue extraordinario de portátiles para dotarles de medios de trabajo desde donde conectarse a los sistemas de información judiciales.
- El acceso a los sistemas de información y sistemas de archivos desde portátiles particulares. No había suficientes portátiles para satisfacer la demanda de todos los trabajadores, por lo tanto, se tuvo que abrir el acceso a los sistemas desde PCs ajenos a la propia Administración. Esta línea derivó en analizar la diversidad de sistemas operativos (Windows 7, Windows Vista, Windows 10, Mac) y compatibilizar su acceso a los sistemas finales.
- Habilitación masiva a 5.500 usuarios al teletrabajo, identificando quiénes eran para permitir el acceso a través de las VPN, lo que también implicó un dimensionamiento extraordinario de los servidores de comunicaciones preexistentes para esta utilidad.
- Habilitación masiva de licencias e instalación de antivirus. Ya que se estaba accediendo a los sistemas corporativos desde ordenadores domésticos, se habilitaron licencias extraordinarias para que se instalaran en dichos PC's evitando así posibles infecciones en la red corporativa.
- Sistemas de firma desde PC remoto. Pero no sólo bastaba acceder a la información, sino que también era necesario poder gestionar los procedimientos, comunicar resoluciones y otros escritos a través del sistema Lexnet, por lo que el uso de la firma electrónica de resoluciones jurisdiccionales desde los ordenadores domésticos fue clave para desatascar la acumulación de trabajo.
- Habilitar plataformas de videoconferencia. En esos meses de confinamiento y movilidad limitada, los sistemas de videoconferencia fueron altamente demandados. Se habilitó una plataforma específica de videoconferencia para la Administración de Justicia y se dieron de alta en la misma a jueces y magistrados, letrados, fiscales y a la propia oficina judicial.
 - Esta infraestructura permitió realizar videoconferencias entre los órganos judiciales y la policía nacional, la guardia civil, centros penitenciarios, hospitales, etc. evitando así cientos de desplazamientos de testigos o detenidos a las sedes judiciales.
- Formación masiva en videoconferencias. Ni que decir tiene que la formación online se disparó exponencialmente, realizando cursos de formación mediante la propia plataforma de videoconferencias, videos tutoriales, y como no, facilitando también los clásicos manuales de usuario. Y paradójicamente, han sido las nuevas herramientas de formación online las que han permitido impartir la formación a todo aquel que la necesitaba, en un tiempo récord.

- Proyecto Televistas. El uso de videoconferencias se extendió también al desarrollo de vistas orales, habilitándose la posibilidad técnica para los juzgados de realizar televistas, entendidas éstas como una vista oral en la que alguna de las partes en el procedimiento comparece haciendo uso de un sistema de videoconferencia. El modelo de televistas debía también garantizar la misma seguridad e integridad de la grabación como si se tratara de una vista presencial.
- Etc.

Aun así, es cierto que no todos los sistemas del ámbito judicial estaban digitalizados. El expediente digital en todos los ámbitos de la Administración de Justicia todavía no es una realidad en estos momentos. No se puede acceder al expediente en papel de forma remota, pero sí se puede acceder a sus apuntes registrales que obran en los sistemas de información, y por supuesto, a los documentos que sí son digitales nativos o bien se han digitalizado a partir de su origen papel. Y esto suponía un paso de gigante comparado con no poder acceder absolutamente a nada, como pasó en los primeros días de aplicación de las restricciones de movilidad.

Es importante recordar que el teletrabajo ha obligado a reforzar los sistemas de monitorización de la seguridad de la red de comunicaciones y los activos de información para prevenir, más aún si cabe, los ataques malintencionados de hackers y de virus informáticos.

Todo el conjunto de herramientas e iniciativas descritas en los puntos anteriores sentaron las bases TIC para poder reactivar la actividad judicial a las pocas semanas de empezar el confinamiento.

Pero todas estas iniciativas y herramientas tecnológicas no servirían de nada si las personas que tenían que utilizarlas no se implicaban en aprender rápidamente a cómo usarlas. Este era el gran reto de la organización. La adaptación al cambio en el menor tiempo posible.

4. La implicación personal para reestablecer los servicios

Todos nos encontramos cómodos en nuestro trabajo con la rutina diaria. De una forma más o menos organizada y estructurada, sabemos lo que tenemos que hacer, a quién dirigirnos para gestionar las tareas, cómo resolver dudas que se generen, cómo utilizar las aplicaciones informáticas corporativas o las propias herramientas ofimáticas que nos sirven de soporte en nuestra actividad profesional diaria.

Y es que el uso de herramientas tecnológicas facilita el trabajo diario. Pero sin embargo durante un proceso de cambio, de implantación de nuevos sistemas y hasta la consolidación de su uso, estas nuevas herramientas TIC suelen ser una fuente de estrés personal.

El proceso de implantación del teletrabajo durante la pandemia no ha sido una excepción, y nos hemos encontrado con un nuevo entorno tecnológico en el ámbito laboral al que hemos tenido que adaptarnos rápidamente y en unas circunstancias formativas poco favorecedoras. A la inmediatez de la implantación de las nuevas herramientas TIC se ha unido la imposibilidad de realizar un plan de formación y capacitación exhaustivo.

Entre los posibles elementos generadores de estrés derivados de este cambio podemos encontrar los siguientes:

- Nuevos modelos de relación laboral. El trabajo podrá ser el mismo, pero ya no tenemos el contacto directo con los compañeros o con nuestros superiores. El teletrabajo nos ha reconducido hacia unas relaciones mucho más impersonales y distantes. Y la comunicación telefónica carece de muchos elementos esenciales para una efectiva comunicación interpersonal.
- Los sistemas de mensajería se han incorporado a la actividad laboral. Y si el teléfono es distante, los sistemas de mensajería (SMS, whatsapp, mail) aún lo son más. Frente a la ventaja de su inmediatez, pueden ser una verdadera fuente de estrés: la acumulación de mensajes por leer, la obsesión por contestarlos todos de forma inmediata, el olvido en contestar alguno, la interpretación errónea de ciertas frases, la interrupción constante de las tareas en curso, la cantidad de grupos de mensajería a los que pertenecemos, etc.

Ni decir tiene que la diversidad de canales o sistemas de comunicación también genera más desorganización. Encontrar un mensaje en el que te informaron de una determinada materia puede ser en muchas ocasiones una tarea nada elemental. Y por supuesto, reorganizar toda la información en un único contenedor conlleva más trabajo, una nueva tarea que no existía antes del uso de la mensajería móvil.

- Uso de nuevas herramientas TIC de trabajo. Y pondremos un par de ejemplos como puede ser la instalación de la firma electrónica y el sistema de conexión VPN en los ordenadores domésticos.

Para muchos de nosotros, tener instalado el certificado digital es básico para el trabajo. Pero la instalación del mismo puede convertirse en una fuente de estrés: ¿Quién no ha conocido situaciones como ésta? *“Necesito instalar el certificado, pero me da un error. Y necesito instalarlo hoy para poder firmar un escrito urgente. Estoy llamando al teléfono de soporte y no me lo cogen”*.

Lo mismo pasa con la instalación y uso de la VPN: *“No consigue establecer conexión con el servidor. El PC remoto no responde. Hay una sesión activa en su ordenador ¿desea cerrarla? etc.”*

Y estos errores nos suceden en modo teletrabajo, donde no tenemos compañeros de trabajo que nos puedan echar un cable.

- El Call Center. Durante el confinamiento de marzo, el servicio de atención telefónica de ayuda y soporte al usuario en materia TIC estuvo colapsado con cientos de llamadas en espera de ser atendidas. El incremento de llamadas en busca de soporte para habilitar el teletrabajo en los ordenadores domésticos, el uso de certificados, las VPNs, generó que el tiempo medio de espera se incrementara notablemente durante las primeras semanas de implantación del teletrabajo.
- La sensación de falta de control. Todos los elementos anteriores, pueden generar en su conjunto una sensación de pérdida del control de la situación. La nueva realidad del teletrabajo y las novedades tecnológicas asociadas pueden generar una sensación de descontrol y caos que cada persona debe reconducir y superar

de la mejor forma posible mientras se termina de familiarizar y adaptarse al nuevo entorno de trabajo.

- La falta de medios adecuados. Lo habitual es que en los domicilios personales no se disponga de mobiliario adecuado para el desarrollo de la actividad laboral (mesa amplia, silla ergonómica, pantalla de ordenador de tamaño adecuado, o incluso una doble pantalla). A medio plazo la salud puede resentirse
- La wifi. Esta pequeña amiga puede llevarnos a la mayor de las desesperaciones en el peor de los momentos posibles, cuando más la necesitas. Y la ley de Murphy siempre se cumple: cuando más la necesitas más se corta y se pierde la conexión con el portátil.

Pero como se ha dicho al principio de este artículo, las personas son el principal activo de la Administración de Justicia, y ha sido gracias a ellas que el teletrabajo fuera una realidad en un plazo extraordinariamente corto. Y todo gracias al importante esfuerzo personal realizado para adaptarse al cambio (a pesar de las barreras expuestas en este apartado), a la capacidad de solucionar problemas y a una voluntad decidida de superar este gran reto.

5. Los nuevos retos

En enero de 2020, ningún técnico de las áreas de modernización de la justicia podría haber imaginado que los sistemas de videoconferencias personales, el teletrabajo o el desarrollo de vistas orales no presenciales podrían implantarse en el plazo de semanas en la Administración de Justicia. Pero como ya se ha explicado en apartados anteriores, esa ha sido la realidad.

Llevarlo a cabo ha necesitado de un sobreesfuerzo laboral de muchos técnicos del área de las TIC, pero también una implicación laboral muy importante por parte del resto de trabajadores para aprender a usar las nuevas herramientas TIC y cambiar el modelo de trabajo sin haber recibido una formación al uso como las que tradicionalmente se venían llevando a cabo (aulas de formación presenciales y profesor in situ para explicar y atender a los alumnos).

Pero el resultado es visible. Una gran organización como es la Administración de Justicia de la Comunitat Valenciana ha sabido adaptarse rápidamente a un nuevo modelo de trabajo radicalmente distinto al usado hasta la fecha, haciendo uso de las herramientas tecnológicas existentes. Y aunque dichas herramientas ya existían y se utilizaban de forma minoritaria, se ha sabido adecuar su uso y extenderlas masivamente a toda la organización para crear nuevos procedimientos de trabajo que mejoran sustancialmente la forma en que la Administración de Justicia presta sus servicios, y que se han implantado en un plazo extraordinariamente corto.

Sobre esta realidad, de este caso de éxito, se derivan varias preguntas sobre las que se debería reflexionar en profundidad, entre ellas, las siguientes: Si se tenían las herramientas ¿por qué no se han implantado antes nuevos modelos de trabajo innovadores?; ¿qué otros servicios se podrían transformar en la Administración de Justicia haciendo uso de la tecnología existente?

Seguro que habrá muchas respuestas a las preguntas, y planteamientos distintos -o incluso contradictorios- en las respuestas. Podemos extraer distintas conclusiones de toda esta experiencia vivida:

→ Se puede modernizar la Administración de Justicia de forma rápida:

- Existen muchas herramientas y medios TIC en funcionamiento, que se pueden acomodar para hacer uso de ellos en el trabajo diario. Puede que no sean perfectos, o que no satisfagan todas las necesidades. Pero si esperamos a tener el escenario ideal, siempre llegaremos tarde.
- Existe mucho talento e implicación profesional para sacar adelante cualquier proyecto innovador. Pero es más importante encontrar la motivación suficiente para poner en pleno rendimiento todo este capital humano. En todo caso, la proactividad personal es fundamental para llevar a cabo este tipo de iniciativas.
- El análisis y gestión de riesgos es muy importante para proteger los activos de información y los servicios al ciudadano. Pero nunca se tendrán todas las amenazas bajo control.
- Debemos acostumbrarnos a integrar el cambio tecnológico en nuestro día a día, y verlo como una oportunidad para tener un mejor control del trabajo, y hacerlo así más llevadero y menos estresante.

→ El paradigma del trabajo remoto tiene que consolidarse:

- Los hechos nos han demostrado que el trabajo remoto es posible, aun no teniendo todas las herramientas y los sistemas adecuados para hacerlo fácil.
- El trabajo por objetivos es una herramienta en la que se debe profundizar y es necesaria para evaluar el desempeño del teletrabajo.
- También debe abrirse una negociación sobre cómo el trabajador que hace teletrabajo se dota de los medios ergonómicos necesarios para el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Y también se debe estudiar cómo dotar de los medios TIC necesarios para desarrollar el trabajo desde el domicilio (ordenador, pantallas, acceso de calidad a Internet, etc.).
- Por otro lado, no hay que olvidar que la no presencialidad de los trabajadores dificulta la comunicación entre ellos. Por lo tanto, se deberían explorar y habilitar herramientas de comunicación adecuadas para el teletrabajo.
- No hay que olvidar el papel que los servicios de soporte al usuario tienen en todo proceso de cambio tecnológico. Se debe reforzar y formar a los servicios de soporte al usuario para que puedan ayudar al trabajador a solucionar sus problemas asociados con la tecnología, con unos tiempos de respuesta y de resolución razonables.

- La formación a distancia debe consolidarse. Y aunque es cierto que la formación presencial tiene el valor añadido del contacto directo, se tiene que potenciar la formación a distancia, por la agilidad en su impartición y la comodidad de asistir a los cursos. Sin duda se debería dotar de mejores medios multimedia a los profesores y alumnos para pudieran impartir una formación online de calidad.

→ Las relaciones con los profesionales han de cambiar necesariamente:

- Hemos visto que el modelo de vistas orales basadas en videoconferencias, televistas, ha funcionado y se siguen realizando. Aun así, el modelo actual no es directamente extrapolable a todos los órdenes jurisdiccionales, por lo que es necesario seguir mejorando el modelo y extender su uso de forma razonable donde sí pueda ser de aplicación
- El uso de las videoconferencias como alternativa a la presencialidad debería extenderse rápidamente. No solo para la toma de declaraciones o exploraciones, sino como una herramienta de trabajo de las oficinas judiciales y fiscales para atender a ciudadanos y profesionales.
- Se debe explorar y ampliar la tecnología para implantar mecanismos de identificación segura en las videoconferencias que nos permitan identificar a la persona con la que estamos manteniendo la conversación, al igual que se hace con los escritos firmados mediante certificados digitales. Los sistemas biométricos aplicados a las videoconferencias es un sector en movimiento.

→ El expediente judicial electrónico debe implantarse definitivamente

- El sistema de gestión procesal que se implante en todos los órdenes jurisdiccionales deberá contemplar como punto de partida que todos los procedimientos de trabajo se basen en la ausencia de papel.
- Por lo tanto, digitalizar de forma segura todos los documentos en formato papel existentes, al menos de los procedimientos vivos, es una exigencia previa
- La calidad del dato es fundamental. La información debe ser correcta y completa, no duplicada, compartida y accesible por quien la necesite en el momento que lo requiera
- Etc.

Pero, sobre todo, más allá de estas propuestas o iniciativas asociadas al modelo de trabajo haciendo uso de herramientas TIC, más allá de las respuestas sobre cómo innovar en la prestación de los servicios, el factor humano sigue siendo el eje fundamental sobre el que pivota toda palanca de cambio. Tanto el trabajador como la propia Administración de Justicia deben estimular y fomentar alicientes suficientes para no caer en el acomodamiento del trabajo diario, y utilizar la tecnología para innovar constantemente la forma en que los servicios se prestan al ciudadano y a los profesionales.

6. Conclusión

No debemos dejar pasar lo aprendido durante esta pandemia. Conocemos cuáles son las debilidades de la Administración de Justicia, derivada de esa reflexión que la pandemia nos ha obligado a realizar y a reaccionar de forma rápida para solventarlas.

Todas las carencias expuestas redundan en la lentitud de los procedimientos judiciales y en la dificultad de hacer cumplir lo dispuesto por jueces y magistrados. Y es precisamente dicha lentitud la principal queja de los ciudadanos sobre la justicia. Si la respuesta judicial no es rápida, no es justa.

Pero resultado de esa reflexión obligada, también conocemos nuestras oportunidades y sabemos cuáles son los retos que debemos abordar a corto y medio plazo para modernizar la Administración de Justicia.

Paralelamente, la Unión Europea ha acordado en el seno de la Comisión un plan de recuperación que pretende liderar la salida de la crisis derivada del SAR-CoV-2 en los dos próximos años. Y uno de los ejes de este plan es precisamente la modernización de la Administración Pública, la digitalización de sus servicios.

La Administración de Justicia no debe dejar pasar esta oportunidad para destinar, de forma decidida y urgente, estos fondos a proyectos de modernización alineados con la experiencia pasada:

- Renovación del sistema de información procesal en aras de conseguir el expediente digital 100 % en todas las jurisdicciones.
- La interoperabilidad de los sistemas de gestión procesal en todo el territorio español.
- Extender la dotación de equipamientos para el teletrabajo a todos los trabajadores de la Administración de Justicia
- Potenciar el uso de sistemas colaborativos y de trabajo en grupo, videoconferencias, chats, ...
- Potenciar la ciberseguridad de todos los sistemas
- Ampliar el ámbito de los sistemas para contemplar las necesidades de los profesionales y otros operadores jurídicos en aras de conseguir un único expediente judicial
- Interoperabilidad del expediente judicial con la Administración General (central, autonómica y local), la justicia gratuita, la mediación, los institutos de medicina legal, cuerpo y fuerzas de seguridad, etc.
- Potenciar la formación de los empleados en el uso de la TICs
- Etc.

Sólo de esta forma conseguiremos una justicia más ágil y eficiente.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA TÉCNICA DEL GRUPO NOMINAL¹

Nacho Díaz-Castaño² y Fernando Miró-Llinares²

Centro CRÍMINA para el estudio y prevención de la delincuencia (Universidad Miguel Hernández de Elche)

RESUMEN: El presente estudio tiene por objetivo identificar problemas y necesidades que presentan las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder a la justicia. Para llevar a cabo esta identificación se recurrió a la técnica del Grupo Nominal, una técnica grupal que combina estrategias cualitativas y cuantitativas, enmarcándose en los métodos mixtos de investigación. En la investigación se contó con la participación de 12 profesionales dedicados al trabajo con personas en situación de vulnerabilidad que fueron divididos en dos paneles. Los resultados muestran que las personas en situación de vulnerabilidad encuentran barreras al acceder a la justicia relacionadas con la falta de información, su desconfianza hacia las instituciones y la percepción de un trato inadecuado, así como falta de profesionalización por parte de los agentes. Las soluciones propuestas más aceptadas entre los participantes fueron las referidas a la formación especializada, una adecuada gestión de los recursos y mejores canales de información.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, acceso a la justicia, colectivos vulnerables, técnica de grupo nominal, métodos mixtos

ABSTRACT: The purpose of this research is to identify problems and needs of people in vulnerable situations regarding access to justice. To carry out this identification, we used the Nominal Group Technique, a group technique that combines qualitative and quantitative strategies, being framed within the mixed methods of research. The research involved the participation of 12 professionals who work with people in vulnerable situations and who were divided into two panels. The results show that people in situations of vulnerability face barriers when accessing justice related to lack of information, distrust towards institutions and the perception of inadequate treatment, as well as lack of professionalism on the part of the agents. The most accepted solutions proposed by the participants were those related to specialized training, adequate management of resources and improved information channels.

KEYWORDS: human rights, access to justice, vulnerable groups, nominal group technique, mixed methods

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Método. 3. Resultados. 4. Discusión y conclusiones.

1. Este artículo se ha desarrollado en el marco del “Convenio de colaboración para el desarrollo de trabajos y/o estudios de investigación sobre legitimidad de la justicia penal e impacto del acceso a la justicia en las víctimas y grupos vulnerables de la Comunidad Valenciana”, financiado en 2019 por la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública de la Generalitat Valenciana.

2. Autor de correspondencia: n.diaz@crimina.es

1. Introducción

El acceso a la justicia constituye desde mediados del siglo xx un derecho humano que ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario³. Lo mismo sucede a nivel nacional por cuanto ha sido recogido en diversas Constituciones como un derecho humano⁴. Este derecho implica que todas las personas deben poder acceder a los Tribunales en condiciones de igualdad. No obstante, cuando las personas tratan de acceder a la justicia para resolver sus conflictos, pueden encontrarse con un camino largo a través de las instituciones, lleno de obstáculos para la solución legal a la que aspiran y suponer altos costes, tanto materiales como inmateriales. El riesgo de encontrar distintas barreras y obstáculos es desigual entre los ciudadanos, como lo es también su capacidad para superarlos, de hecho, quienes poseen menos recursos son los que padecen discriminación y violaciones a sus derechos de forma más frecuente y, paradójicamente, son los que encuentran mayores dificultades para acceder a la justicia por cuestiones económicas y dificultades propias del sistema de justicia⁵. Estos costes han sido ampliamente estudiados por la literatura⁶ y se han buscado distintos mecanismos para cuantificarlos, clasificándolos habitualmente entre costes económicos y no económicos⁷. Además de estos costes existen otros elementos que impiden el acceso a la justicia, y que pueden ser de distinta naturaleza, como son barreras en la información, costes económicos, costes de tiempo, estrés, revictimización, costes para las relaciones sociales y barreras lingüísticas⁸, que pueden llegar a disuadir a algunas personas de su pretensión a

3. Véase el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el art. 13 de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos entre otros.

4. Así, el artículo 24 de nuestra Constitución consagra el derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. El artículo 1 de del mismo texto define a España como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad y el pluralismo político.

5. AÑÓN, María José. La lucha contra la discriminación y el acceso a la justicia. Un camino hacia la integración. *Migraciones Internacionales*, 2016, vol. 8, no. 30, pp. 220-254.; GRAMATIKOV, M. Methodological challenges in measuring cost and quality of access to justice. *Tilburg University Legal Studies Working Paper*, 2008, no. 005; DÍAZ BARRADO, C. M., et al. *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2018. Véase también GARCÍA-PASCUAL, Cristina. Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos de crisis: de los procedimientos tradicionales a los mecanismos alternativos. *Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos de crisis*, 2018, pp. 1-349.

6. Véase GEORGE, J. P. Access to Justice, Costs, and Legal Aid. *Am. J. Comp. L.*, 2006, vol. 54, p. 293; HADFIELD, G. K. (2014). The cost of law: Promoting access to justice through the (un) corporate practice of law. *International Review of Law and Economics*, 38, pp. 43-63; MALSCH, M; CARRIÈRE, R. Victims' wishes for compensation: the immaterial aspect. *Journal of Criminal Justice*, 1999, vol. 27, no. 3, pp. 239-247 o MARKOVIC, M. Juking Access to Justice to Deregulate the Legal Market. *Geo. J. Legal Ethics*, 2016, vol. 29, p. 63.

7. Los costes materiales hacen referencia a los costes económicos del proceso; los costes inmateriales se refieren al dolor y sufrimiento que puede suponer el proceso. Véase en este sentido RODGERS, G. B. Estimating jury compensation for pain and suffering in product liability cases involving nonfatal personal injury. *Journal of Forensic Economics*, 1993, vol. 6, no. 3, p. 251-262.; LEVINE, S. Breaking down costs: What you are losing by not using ADR. *Alternatives to the High Cost of Litigation*, 2001, vol. 19, no. 10, pp. 235-249).

8. De acuerdo con la clasificación propuesta por GRAMATIKOV, M. A framework for measuring the costs of paths to justice. *J. Juris*, 2009, vol. 2, p. 111.

acudir a la justicia para resolver un conflicto. En los últimos años, algunos académicos dedicados al estudio del acceso a la justicia han pasado de un enfoque unidimensional basado en las barreras y costes procesales que impiden a los individuos realizar sus reclamaciones ante el sistema de justicia, a una perspectiva integral que tiene en consideración los distintos aspectos relacionados con el acceso a la justicia, sin poner el énfasis solamente en el “acceso” sino también en el concepto mismo de “justicia”⁹.

1.1. El acceso a la justicia en sentido amplio

El acceso a la justicia, en sentido amplio, es un derecho eminentemente social que implica distintos métodos por los cuales los ciudadanos pueden obtener información, asistencia jurídica y resolver sus conflictos. Incluye por lo tanto el acceso a un procedimiento judicial, a la asistencia jurídica y de apoyo a las víctimas, así como el acceso a mecanismos extra-legales para resolver dichos conflictos. Pero a menudo, los procedimientos que protegen ciertos derechos de los ciudadanos no existen o no son accesibles para los demandantes con recursos limitados o que no gozan de ciertos derechos por su condición de extranjero. La investigación socio-legal comúnmente distingue cinco intentos de mejorar el acceso a la justicia: mejorar el acceso a la asistencia jurídica, establecer leyes de interés público, incentivar medios de justicia informal tales como la mediación, establecer políticas de competencia entre los proveedores privados de asistencia jurídica y requerir a las organizaciones crear mecanismos de acceso a la justicia para sus clientes, empleados u otras partes interesadas¹⁰. Un claro ejemplo de este enfoque integral de acceso a la justicia es la descripción de Bedner y Vel (2010) cuando afirman que:

El acceso a la justicia existe cuando, las personas, especialmente personas vulnerables, que sufren de injusticia, tienen la capacidad de hacer que sus quejas sean escuchadas, obtener un tratamiento adecuado de sus reclamaciones, por parte de instituciones estatales o no estatales, que dé lugar a la reparación de estas injusticias, sobre la base de normas estatales de acuerdo con el estado de derecho¹¹ (p. 7).

De acuerdo con esta definición, los autores establecen un marco analítico para evaluar el acceso a la justicia, que examina los distintos pasos relevantes del potencial proceso, empezando por la toma de conciencia de la injusticia, y terminando con la recepción de la reparación. Un proceso óptimo de una persona vulnerable que trata de obtener acceso a la justicia comenzaría cuando se encuentra ante un problema. Si es consciente de sus derechos, debe

9. Los aspectos procesales, se centran en las oportunidades y los obstáculos para hacer llegar las reivindicaciones a los tribunales y el componente simbólico del acceso a la justicia se sitúa al margen del derecho doctrinal y se pregunta en qué medida un régimen jurídico determinado promueve la pertenencia y el empoderamiento de los ciudadanos. BAHDI, R. Background Paper on Women's Access to Justice in the MENA Region. *International Development Research Centre, Women's Rights and Citizenship (WRC) Program and the Middle East Regional Office (MERO), Middle East and North African (MENA) Regional Consultation, December, 2007*, pp. 9-11.

10. Según PARKER, C. *Just Lawyers Regulation and Access to Justice*. 1999.

11. BEDNER, A.; VEL, J.A. An analytical framework for empirical research on Access to Justice. *Law, Social Justice & Global Development Journal*, 2010, vol. 15, no. 1, p. 7.

ser capaz de categorizar el problema como una injusticia. Luego puede explorar las distintas opciones posibles dentro del marco normativo y legal existente. Una vez que tiene la visión general al respecto, puede decidir a qué institución desea acudir para presentar su queja, sin que ningún factor físico, económico, psicológico o social impida acceder a la institución elegida. Cuando su queja está siendo atendida recibe un trato apropiado y puede notar que el procedimiento tiene efectos en el problema. Al finalizar el proceso, el solicitante de justicia queda satisfecho con la solución convenida¹².

Badhi, a partir de su estudio sobre el acceso a la justicia de mujeres en el Oriente Medio y África del Norte¹³ propone un enfoque basado en tres componentes del Acceso a la Justicia: 1) El componente sustantivo, que se refiere al derecho y tratados internacionales y los derechos constitucionales. Por un lado, sugiere un análisis de la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales y, por otro, un examen de las leyes específicas de cada país en relación con dos aspectos: Si el acceso es igual para todos los ciudadanos de una sociedad y si existe una legislación específica para grupos desfavorecidos de la sociedad. El cumplimiento del primero de estos aspectos (igualdad de acceso constitucional) se define como igualdad formal. Bahdi, sin embargo, argumenta que la mera igualdad formal puede, de hecho, ser discriminatoria, especialmente en los casos en los que un grupo desfavorecido necesitaría una protección especial, y por lo tanto destaca la necesidad de una legislación específica para estos grupos. La presencia de igualdad formal y legislación específica constituye lo que Bahdi denomina igualdad sustantiva. 2) El componente procesal, que se refiere a las instituciones a las que los ciudadanos pueden acudir con una reclamación y a las políticas y procedimientos que definen la experiencia de la persona que reclama. Bahdi sugiere un análisis tanto de los sistemas de justicia formal e informal, para identificar las posibles barreras de acceso, incluyendo el costo de reclamar, el acceso a la representación legal, el acceso a la información, el trato a la persona que reclama, la aplicación de los resultados y las posibles consecuencias sociales. 3) Se basa en la suposición de que los cambios legales en última instancia también conducen a modificaciones en la esfera política y social de la sociedad. En este sentido, algunas concepciones acerca de la teoría de la democracia consideran que una justicia democrática debe ayudar a través del proceso judicial a la integración de las acciones y demandas político-sociales de ciertos grupos o colectivos que no están representados en las instituciones políticas, incrementando las oportunidades de participación pública y convirtiéndose en una arena política alternativa para combatir la desigualdad social¹⁴.

12. BEDNER, A.; VEL, J.A. An analytical framework for empirical research, pp. 1-27. Op. cit. Este marco, con ciertas modificaciones ha sido ampliamente utilizado para realizar evaluaciones sobre el acceso a la justicia en distintos estudios. Véase WOODHOUSE, Andrea. *Village Justice in Indonesia*. The World Bank, 2004.; VEL, J. A. Policy research on Access to Justice in Indonesia: A review of World Bank and UNDP reports. *Law, Social Justice & Global Development (An Electronic Law Journal)*, 2011; ROSDIANASARI, E. S., et al. *Dinamika penyusunan substansi dan implementasi perda pelayanan publik*. The World Bank, 2009.

13. BAHDI, R. Background Paper on Women's Access to Justice in the MENA Region... Ob. cit.

14. ABRAMOVICH, Víctor. Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. Estudios socio-jurídicos, 2007, vol. 9, p. 9.; CICHOWSKI, R.A. *The European court and civil society: litigation, mobilization and governance*. Cambridge University Press, 2007.

1.2. Estudios empíricos sobre acceso a la justicia en grupos vulnerables

Si atendemos a estudios que evalúan de manera empírica el acceso a la justicia, podemos encontrar algunas investigaciones que, si bien no emplean un marco conceptual tan estructurado como los descritos anteriormente, han analizado el acceso a la justicia desde una perspectiva amplia, identificando barreras y limitaciones a la hora de acceder a la justicia, especialmente en casos de vulnerabilidad. En un estudio sobre el acceso a la justicia en Sierra Leona¹⁵, Dale encontró entre otras barreras para acceder a la justicia: la propia complejidad del sistema, su lentitud y la dificultad geográfica para acceder a él, así como actitudes discriminatorias por cuestión de raza, sexo y edad. En su estudio sobre el acceso a la justicia por mujeres víctimas de violencia de género en Haití¹⁶, Jagannath encontró que las víctimas no solo tenían problemas con las tasas judiciales y las dificultades procedimentales, sino que además sufrían actitudes sexistas al denunciar y falta de credibilidad. Un estudio sobre solicitantes de asilo llevado a cabo en Sudáfrica¹⁷ mostró una congestión total del sistema que obligaba a los solicitantes a pasar días y noches esperando en la calle, las personas estaban faltas de asesoramiento y no comprendían el procedimiento, los trámites o incluso la documentación. Además, en muchas ocasiones eran detenidos por la irregularidad de su documento, y se evidenciaron problemas de corrupción e incumplimiento de tratados internacionales. Si atendemos a estudios realizados en países más desarrollados encontramos que la situación sigue siendo problemática¹⁸; Silverman y Molnar analizaron las barreras que encuentran los emigrantes detenidos por situación irregular en Canadá¹⁹. Entre ellas encontraron problemas para reunir pruebas para su defensa, escaso asesoramiento jurídico y barreras lingüísticas. En Reino Unido se encontró que la atmósfera judicial también podía ser una barrera para personas en situación de vulnerabilidad²⁰.

En España, las investigaciones empíricas de este tipo son escasas. Añón y Pía nos dicen que *“El acceso a la Justicia es visto por el ciudadano como un proceso difícil, costoso, lento y lleno de incertidumbres, con gran desconfianza acerca de que se produzca una sentencia justa”*²¹.

15. DALE, Pamela, et al. Barriers to justice in Sierra Leone. *Justice for the Poor Briefing Notes, September, 2007*, vol. 1, no. 4.

16. JAGANNATH, M. Barriers to Women's Access to Justice in Haiti. *CUNY L. Rev.*, 2011, vol. 15, p. 27.

17. AMIT, R. No way in: barriers to access, service and administrative justice at South Africa's refugee reception offices. *Barriers to Access, Service and Administrative Justice at South Africa's Refugee Reception Offices (September 15, 2012)*, 2012.

18. BROOKS, J., et al. Strengthening judicial integrity through enhanced access to justice: Analysis of the national studies on the capacities of the judicial institutions to address the needs/demands of persons with disabilities, minorities and women. New York: UNDP, 2013.

19. SILVERMAN, S.J.; MOLNAR, P. Everyday injustices: Barriers to access to justice for immigration detainees in Canada. *Refugee Survey Quarterly*, 2016, vol. 35, no. 1, pp. 109-127.

20. GILL, N. et al. The tribunal atmosphere: On qualitative barriers to access to justice. *Geoforum*, 2020, vol. 119, pp. 61-71.

21. Añón, M. G., & Pía, J. L. (2012). Acceso del ciudadano a la justicia como un derecho constitucional y evaluación de la administración de justicia y de la calidad de las resoluciones. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(1), pp. 177-212.

Un estudio realizado por Díaz Asensio y I Coma²² nos muestra la valoración de la justicia española y del acceso a ella, mediante la asistencia jurídica y el pago de tasas. No obstante, faltan estudios que hayan recogido datos a nivel cualitativo o cuantitativo, que permitan conocer las barreras con las que se encuentran los ciudadanos, y especialmente aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a la hora de acceder a la justicia y la frecuencia con la que encuentran estas barreras. Es por ello por lo que el presente estudio adquiere relevancia por el vacío empírico que existe en nuestro país a este respecto. En el presente estudio abordaremos el problema desde una perspectiva integral del acceso a la justicia, centrados en las personas en situación de vulnerabilidad.

1.3. Concepto de persona en situación de vulnerabilidad

Hemos mencionado en varias ocasiones el término vulnerabilidad, para referirnos a personas con una situación que puede dificultar su acceso a la justicia, pero hasta ahora no hemos definido dicho concepto, y en realidad, no es una tarea sencilla. La consideración de persona o colectivo vulnerable refiere a la identificación de una situación económica, social, familiar, administrativa, personal o ambiental de desventaja o dificultad que, de alguna forma limita el acceso a ciertos derechos, así como la capacidad para anticiparse, hacer frente o recuperarse de determinadas situaciones de riesgo. Sin embargo, con independencia de estos rasgos generales, la condición de vulnerabilidad, como construcción social, es difícil de definir, al tratarse de un concepto dinámico, cuya extensión se puede ver ampliada o disminuida por el contexto sociopolítico. De hecho, en nuestro país no existe un instrumento legislativo que defina, de manera extensiva (ofreciendo una lista cerrada de grupos), qué cabe entender por «vulnerabilidad» o «grupo vulnerable». No obstante, el concepto de vulnerabilidad sí ha recibido un considerable interés en nuestro ordenamiento jurídico en lo que respecta al marco de las víctimas del delito²³.

El art. 27 del Estatuto de la Víctimas del Delito (a partir de ahora, EDV) establece que las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de justicia organizarán, en el ámbito que les es propio, las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. En este sentido, el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla el EVD, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, considera «víctimas más vulnerables» tanto a los menores como a las personas con discapacidad, necesitadas de especial protección. El Decreto 165/2016, de 4 de noviembre, del Consell, por el que se crea y regula la Red de Oficinas de la Generalitat de Asistencia a las Víctimas del Delito, establece

22. DÍAZ-ASENSIO, J.A.; I COMA, F.M. *La calidad de la justicia en España: ¿cómo evalúan los españoles el funcionamiento de las instituciones judiciales y qué se puede hacer para mejorarlas?* Fundación Alternativas, 2013.

23. El Preámbulo de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, emplaza a los poderes públicos a ampliar la asistencia y protección de ciertos colectivos de víctimas con especial vulnerabilidad. El otorgamiento de una protección especial es resultado de la transposición de dos Directivas: la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, así como la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo.

que los protocolos de actuación deberán incluir programas de asistencia especializada en los supuestos de colectivos de especial vulnerabilidad como son víctimas: a) de violencia de género; b) menores de edad; c) con cualquier tipo de diversidad funcional; d) en situación de exclusión social; e) de tráfico de seres humanos; f) de agresiones sexuales; g) de delitos de odio; h) de represión durante la Guerra Civil y la dictadura franquista; i) de terrorismo.

Sin embargo, la condición de persona vulnerable y, por extensión, el concepto de grupo o colectivo vulnerable, no se aplica únicamente a las víctimas de delito. En los informes de vulnerabilidad elaborados por Cruz Roja se analizan las principales variables que componen la vulnerabilidad social. Son cinco los ámbitos que se consideran de riesgo: económico, social, vivienda, familiar y personal. Cada uno de estos ámbitos incluye una serie de factores de riesgo de pobreza o exclusión²⁴, y son estos factores, en los que nos hemos apoyado para el presente estudio.

1.4. Enfoque del presente estudio

El acceso a la justicia resulta fundamental para colectivos vulnerables por varias razones. En primer lugar, debido a su vulnerabilidad, ciertos colectivos pueden presentar un mayor riesgo de ser víctimas de delitos y de las consecuencias de este, acentúan la situación de vulnerabilidad. En segundo lugar, la dificultad de los colectivos vulnerables para buscar soluciones judiciales les pone en una situación de mayor riesgo de vulneración de sus derechos, que se transforma en un círculo vicioso. En tercer lugar, cuando las personas vulnerables no pueden acceder a la justicia, se pueden ver impulsados a resolver los conflictos por otros medios en ocasiones violentos, o a aceptar acuerdos injustos²⁵. Finalmente, el sistema de justicia puede llegar a ser un instrumento para el desarrollo de derechos sociales y económicos.

El acceso a la justicia no es un problema limitado exclusivamente a los tribunales o a la administración de justicia, ya que no todas las barreras para acceder a la justicia se encuentran en esta administración, sino que, en muchas ocasiones forman parte de desventajas más generales, relacionadas con el ejercicio general de derechos y libertades²⁶. Al abordar el acceso a la justicia se debe tener en consideración una serie de obstáculos jurídicos y extralegales presentes tanto dentro como fuera del sistema de justicia, y por lo tanto no ha de limitarse a establecer unas medidas procesales básicas, que garanticen la tutela judicial. Si realmente deseamos abordar el acceso a la justicia, necesitamos hacerlo desde una comprensión amplia del significado del acceso a la justicia, y entender que, el conocimiento, la capacidad, la habilidad y la comprensión son también requisitos indispensables para el acceso efectivo²⁷.

24. RÚA VIEITES, A. et al. Informe sobre la vulnerabilidad social 2018. 2019.

25. Cuando los ciudadanos no consideran que los tribunales son instituciones accesibles y capaces de dar respuesta a las necesidades legales de los ciudadanos, pueden tratar de resolver sus conflictos de una manera alternativa y, probablemente más violenta. TYLER, T. R.; BIES, R. J. Beyond formal procedures: The interpersonal context of procedural justice. *Applied social psychology and organizational settings*, 1990, vol. 77, p. 98.

26. RHODE, D.L. Whatever happened to access to justice. *Loy. LAL Rev.*, 2008, vol. 42, p. 869.

27. CURRAN, Liz; NOONE, Mary Anne. The challenge of defining unmet legal need. *JL & Soc. Pol'y*, 2007, vol. 21, p. 63. (Curran y Noone, 2007).

Es por lo tanto en estos términos en los que debemos referirnos al problema de acceder a la justicia por parte de las personas en situación de vulnerabilidad. Para conocer que problemas experimentan las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder a la justicia es necesario hacerlo dentro de su contexto, ya que la situación de vulnerabilidad, exclusión o marginación puede ser resultado de una amplia variedad de causas y manifestarse de muy distintas formas. Es por ello por lo que un enfoque cualitativo o mixto, como el empleado en este estudio, resulta indicado para explorar los problemas que encuentran los grupos en riesgo de vulnerabilidad para acceder a la justicia, entendido el acceso a la justicia en un sentido amplio, y poder desarrollar propuestas que respondan a los problemas identificados.

2. Método

2.1. La técnica del grupo nominal dentro de los métodos mixtos

Para conocer cuáles son las barreras que experimentan las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder a la justicia e identificar posibles soluciones, recurrimos a los conocidos como métodos mixtos que combinan elementos de los métodos cuantitativos y cualitativos²⁸. Los métodos cualitativos y sus herramientas proporcionan una visión más compleja y humanizada del fenómeno de interés que los métodos cuantitativos, ya que principalmente utilizan preguntas abiertas²⁹. De entre ellos, las técnicas grupales pueden proporcionar una visión más rica que otras técnicas cualitativas, como las entrevistas personales, al proporcionar un entorno de confianza, rodeado de iguales, estimular la generación de ideas y proporcionar una visión de conjunto a través de la interacción entre los participantes³⁰. Es, por lo tanto, una metodología dirigida a explorar un fenómeno y no a confirmar una hipótesis y adecuada para los objetivos propuestos en esta investigación. No obstante, estas técnicas son menos transparentes que los métodos cuantitativos, son difícilmente reproducibles y no son generalizables. Además, los métodos cuantitativos proporcionan unos resultados mucho más claros y concisos³¹.

Es por ello por lo que en el presente estudio hemos optado por elegir la técnica del grupo nominal (TGN en adelante) que, como otras técnicas grupales proporciona una información rica a partir de preguntas abiertas, pero cuyos resultados son mucho más transparentes y claros. Esta técnica se encuadra dentro de los métodos mixtos ya que la recogida de información es de naturaleza cualitativa, pero es posteriormente analizada de forma cuantitati-

28. Para una información detallada sobre los métodos mixtos véase TASHAKKORI, A; CRESWELL, J. W. *The new era of mixed methods*. 2007.

29. MARUNA, Shadd. *Mixed method research in criminology: Why not go both ways?* En *Handbook of quantitative criminology*. Springer, New York, NY, 2010. pp. 123-140.

30. HARVEY, N.; HOLMES, C. A. *Nominal group technique: an effective method for obtaining group consensus*. *International journal of nursing practice*, 2012, vol. 18, no. 2, pp. 188-194. GALLAGHER, M., et al. *The nominal group technique: a research tool for general practice?*. *Family practice*, 1993, vol. 10, no. 1, pp. 76-81.

31. MARUNA, Shadd. *Mixed method research in criminology: Why not go both ways?* En *Handbook of quantitative criminology*. Springer, New York, NY, 2010. pp. 123-140.

va con una finalidad descriptiva. La TGN, a diferencia de otras técnicas grupales como los grupos focales, es una técnica muy estructurada, lo que permite reducir o eliminar ciertos problemas propios de las dinámicas de grupos, garantizando una participación equilibrada entre los miembros del grupo y evita que el investigador tenga una influencia fuerte en la generación de ideas. Además, como hemos comentado, los resultados de la TGN son cuantificables, lo que permite realizar un posterior análisis cuantitativo, que reduce la influencia del investigador durante la interpretación de los resultados y los hace más comprensibles y claros.

La TGN se estructura en las siguientes fases. 1) Fase de presentación, en la que se informa a los participantes sobre el objetivo del estudio, la pregunta o preguntas que se les plantearán y el funcionamiento de la TGN. 2) Fase individual de generación de ideas, en la que los participantes responden de manera individual, en una hoja de respuestas a una pregunta abierta planteada por el investigador, mediante ideas cortas. 3) Fase de exposición de Ideas en la que las ideas son compartidas mediante rodas, sin que exista intervención entre los participantes. Cada una de las ideas es anotada en una pizarra o visible para todos los participantes. 4) Fase de clarificación de Ideas, en la que cada una de las ideas presentadas en la pizarra es discutida de una en una, estableciéndose un entorno de interacción y discusión de ideas que evidencia el carácter grupal de la técnica. Durante esta fase se pueden fusionar, subdividir o reformular las distintas ideas. 5) Fase de ponderación, en la que, de manera individual, cada uno de los participantes debe seleccionar las ideas que considera más relevantes y ordenarlas en función de su relevancia. Finalmente, todo este procedimiento nos permitirá obtener un consenso que respeta las consideraciones y preferencias de cada participante, pero ofrece una visión de grupo³².

2.2. Preguntas de investigación

En nuestro caso, las preguntas planteadas fueron: 1) *“En su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades que tienen las personas vulnerables en su contacto con la justicia?”* y 2) *“En su opinión, ¿cómo pueden las administraciones mejorar la experiencia de los colectivos vulnerables con la justicia?”* En la fase de ponderación los participantes debían seleccionar y ordenar las 5 ideas que consideraban más importantes, otorgando 5 puntos a la idea que consideraban más importante, cuatro puntos a la segunda que consideraban más importante y así sucesivamente hasta otorgar un 1 punto a la quinta más importante.

Estas cinco fases se realizaron de manera secuencial para la pregunta relativa a los problemas de acceso a la justicia por personas en situación de vulnerabilidad y a continuación y tras un descanso, se planteó la cuestión sobre posibles soluciones para mejorar el acceso y experiencia de estas personas con los colectivos en riesgo de vulnerabilidad.

32. Para una descripción más detallada de la TGN véase HARVEY, N.; HOLMES, C. A. Nominal group technique... Ob.cit. y GALLAGHER, M., et al. The nominal group technique... Ob. cit.

2.3. Descripción de la muestra

El muestreo para los métodos cualitativos, incluida la TGN difiere del muestreo para los métodos cuantitativos. En el primer caso, las muestras son intencionales en lugar de aleatorias; con el objetivo es seleccionar casos que proporcionen datos ricos. Los participantes pueden ser expertos o profesionales en el área de interés, o cualquier grupo de personas que tienen experiencia o están afectadas o involucradas en el tema objeto de estudio. Para el presente estudio optamos por elegir a profesionales que trabajan directamente asistiendo a personas en situación de vulnerabilidad. En este sentido incluimos tanto a profesionales que trabajan con grupos o colectivos vulnerables concretos, como son reclusos, inmigrantes, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad o sin hogar; así como a profesionales que trabajan con personas en situación de vulnerabilidad en general. También incluimos a personas que sin ser estrictamente profesionales del sector, representan a colectivos vulnerables. Además es necesario destacar que algunos de los profesionales que trabajaban con personas en situación de vulnerabilidad por su condición de extranjeros compartían o habían compartido esta situación de vulnerabilidad. Los 12 participantes seleccionados para el estudio fueron divididos en dos paneles A y B. Se buscó mantener la máxima diversidad dentro de cada panel, por lo que se establecieron parejas de participantes con un perfil similar, y cada uno de ellos fue puesto en un panel diferente. Mientras que el Panel A estuvo configurado por cuatro hombres y dos mujeres con una edad media de 51 años y 13 años de experiencia en su sector profesional relacionado con el trabajo con personas en situación de vulnerabilidad. El Panel B estuvo configurado por tres hombres y tres mujeres con una edad media de 45 años y 8 años de experiencia en su sector profesional relacionado con el trabajo con personas en situación de vulnerabilidad.

3. Resultados

Las ideas identificadas para ambas preguntas en cada uno de los paneles y las puntuaciones obtenidas por cada una de ellas fueron recogidas y se calculó la distribución del total de puntos posibles. Por otro lado, se indica el número y porcentaje de miembros del panel que la tuvieron en consideración cada una de las ideas en la fase de votación, para poder determinar si las puntuaciones son consecuencia de puntuaciones individuales altas o por acumulación de varias puntuaciones. En este sentido, también se indican las ideas que recibieron la puntuación máxima (5 puntos) por alguno de los miembros del panel, ya que determinadas ideas, pueden presentar una baja puntuación y un bajo número de votos, pero ser una prioridad para un colectivo vulnerable en particular.

Para llevar a cabo un análisis combinado de ambos grupos, se realizó, en primer lugar, un listado de los problemas y soluciones identificados entre los dos grupos, fusionando aquellos que eran coincidentes. Seguidamente, mediante criterio experto, se realizó una clasificación de los problemas, agrupándolos en función de su naturaleza, teniendo en consideración la discusión generada durante las actividades, el contenido de las hojas de recogida de datos, la revisión sobre la literatura realizada y la discusión entre investigadores. A continuación, se procedió a establecer las puntuaciones asociadas a cada categoría, sumando las puntuacio-

nes de cada problema incluido en la categoría. Por otro lado, se consideró el consenso sobre la categoría estableciendo el número de personas diferentes que habían puntuado alguno de los problemas incluidos en cada una de las categorías; es decir, si una misma persona había votado varios problemas pertenecientes a una misma categoría, todos esos votos eran considerados como uno solo, al ser de la misma persona, ya que el objetivo en este caso es saber cuántas personas consideran relevante esta categoría.

3.1. Problemas

Panel A

Durante la fase de presentación de ideas se identificaron un total de 28 ideas relacionadas con los problemas que encuentran las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder o tratar de acceder a la justicia. Durante la fase de discusión de ideas, la fusión de problemas dio lugar a que el total de problemas se redujera a 20 ideas.

Los problemas que recibieron una puntuación más alta fueron la “falta de especialización y capacitación de los profesionales”, acumulando un 17,33% del total de puntos repartidos entre las 20 ideas, seguido por la “lentitud y burocratización de los trámites” y la “discriminación”, con un 13,33% del total de puntos. Los dos primeros problemas fueron elegidos por el 80% de los miembros del panel, mientras que la “discriminación”, pese a tener la misma puntuación que la “lentitud burocratización de los trámites” tan solo fue elegida por el 40% de los miembros del panel, debido a ser un problema prioritario para aquellos que lo tuvieron en consideración. La “falta de información clara y accesible” fue votado como un problema relevante por el 40% del panel y acumuló el 10,67% de los puntos. La “percepción del entorno judicial y policial como hostil” y “no contar con el colectivo para el que se legista” obtuvieron el 6,67% de los votos, siendo solo votadas cada una de ellas por un único participante (20%), pero con la puntuación máxima. El resto de los problemas identificados muestran puntuaciones bajas y en su mayoría individuales, o incluso no fueron votadas por ninguno de los participantes.

Resulta de interés el que el “miedo a las consecuencias del proceso” fuera de gran interés durante la fase de discusión de ideas, pero no recibiera votos durante la fase de votación. En la discusión se destacó que “los inmigrantes que se encuentran en situación irregular no pueden presentar una denuncia sin que se abra un expediente de expulsión” o que “algunas mujeres víctimas de violencia de género pueden temer por el resultado del proceso al ser económicamente dependientes de su agresor”.

Tabla 1. Ranking de los problemas identificados por el Panel A

Problema	Puntos	Distribución puntos %	Votos	Votos %	Prioridad individual
Falta de especialización y capacitación de los profesionales	13	17,33	4	80	
Lentitud y burocratización de los trámites	10	13,33	4	80	!

Discriminación	10	13,33	2	40	!
Falta de Información clara y accesible	8	10,67	2	40	
El entorno judicial y policial es percibido como hostil	5	6,67	1	20	!
No contar con el colectivo para el que se legisla	5	6,67	1	20	!
Ausencia de personas de apoyo	5	6,67	2	40	
Barrera idiomática	4	5,33	1	20	
Falta de empatía profesional	4	5,33	1	20	
Sistema de notificación inadecuado	3	4,00	1	20	
Falta de medidas alternativas de resolución de conflictos	2	2,67	2	40	
Indefensión en materia de protección internacional	2	2,67	1	20	
Dificultad de comprensión del sistema judicial	2	2,67	1	20	
Prejuicios y falta de credibilidad	1	1,33	1	20	
Colectivos con falta de recursos	1	1,33	1	20	
Sugestionabilidad de las personas	0	0,00	0	0	
Miedo a las consecuencias del proceso	0	0,00	0	0	
Incumplimiento de la legislación vigente	0	0,00	0	0	
falta de formación en materia administrativa y legal	0	0,00	0	0	
Requisitos restrictivos para acceso a la justicia gratuita	0	0,00	0	0	

Panel B

Durante la fase de presentación de ideas se identificaron un total de 27 ideas relacionadas con los problemas que encuentran las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder o tratar de acceder a la justicia. Durante la fase de discusión de ideas, la fusión de problemas dio lugar a que el total de problemas se redujera a 17 ideas. La “falta de información” es el problema que puntúa más alto, acumulando un 24,44 % del total de puntos repartidos entre las 17 ideas, además fue considerado como relevante por el 83,33 % de los participantes. A este problema le sigue la “vulneración de derechos”, con un 15,56 % del total de puntos y votado por el 66,67 % de los participantes. Estas dos problemáticas acumulan el total de las puntuaciones máximas de todos los panelistas (5 puntos). A continuación, se posicionan como problemas relevantes la “falta de recursos económicos” y la “percepción de falta de acogimiento”, votados por la mitad de los participantes y recogiendo un 11,11 % y un 8,89 % del total de puntos respectivamente. El temor a las consecuencias del proceso, la falta de confianza en el sistema de justicia y la falta de confianza en los operadores jurídicos acumularon recibieron puntuaciones intermedias. El resto de problemas identificados presenta puntuaciones bajas y con un consenso escaso y no han sido identificadas como máxi-

ma prioridad por ninguno de los panelistas, ya que las puntuaciones máximas individuales (5 puntos) se distribuyeron entre los cuatro primeros problemas de la lista.

Tabla 2. Ranking de los problemas identificados por el Panel B

Problema	Puntos	Distribución puntos %	Votos	Votos %	Prioridad individual
Falta de información	22	24,44	5	83,33	!
Vulneración de derechos	14	15,56	4	66,67	!
Falta de recursos económicos	10	11,11	3	50,00	
Percepción falta acogido/a	8	8,89	3	50,00	!
Temor consecuencias del proceso	7	7,78	2	33,33	
Falta de confianza en el sistema de justicia	6	6,67	3	50,00	
Falta de formación de los operadores jurídicos	6	6,67	2	33,33	
Excesiva burocracia respecto a la justicia	5	5,56	2	33,33	
Trato discriminatorio	5	5,56	2	33,33	
Falta de credibilidad en los colectivos vulnerables	3	3,33	1	16,67	
Legislación desfasada	2	2,22	1	16,67	
Estigmatización	1	1,11	1	16,67	
Defectos en la tramitación del procedimiento	1	1,11	1	16,67	
El tipo de diversidad funcional	0	0,00	0	0,00	
Dificultad lingüística	0	0,00	0	0,00	
Prejuicios de los colectivos vulnerables	0	0,00	0	0,00	
Doble invisibilidad	0	0,00	0	0,00	
	100	30,00	30,00	500,00	

Análisis de los problemas identificados en los paneles A y B

Del total de 37 problemas identificados entre los dos paneles, 13 presentaban una coincidencia plena, por lo que la lista combinada es de un total de 17 problemas que, mediante criterio experto se clasificaron en 9 categorías (ver tabla 3).

La “Burocratización” hace referencia a los problemas que encuentran los ciudadanos a la hora de acceder de manera efectiva a la justicia como consecuencia de la falta de agilidad y operatividad de la administración. La “Desconfianza y trato inadecuado” engloba aquellos problemas relativos al trato injusto e inadecuado ya sea real, percibido o esperado por los colectivos vulnerables. La “Marginación” se refiere a la situación de aislamiento que sufren las personas en situación de vulnerabilidad por tal condición. La categoría “Indefensión” engloba

loba el conjunto de problemas relacionados con la vulneración de derechos internacionales, el incumplimiento de la legislación vigente y la falta de control durante el procedimiento que pueden suponer resultados no deseados al iniciar el proceso, como por ejemplo la apertura de un expediente de expulsión a una persona en situación irregular. La “Falta de información” incluye aquellos problemas que impiden, dificultan o no facilitan la comprensión del sistema de justicia. La categoría “Legislación no adaptada” hace referencia a los problemas relacionados con la inadecuación de las normas y su inoperatividad para con la realidad de las personas en situación de vulnerabilidad. La “Falta de profesionalidad” se refiere a las carencias que presentan los agentes de la administración para prestar un trato adecuado a las personas en situación de vulnerabilidad. La “Falta de recursos” incluye recursos personales y materiales, tanto de la administración a la hora de dar respuesta a las necesidades de acceso a la justicia, como la falta de recursos que presentan las personas en situación de vulnerabilidad, ya que se entiende que la falta de recursos personal no debería suponer una limitación a la hora de acceder a la justicia. Finalmente, la categoría “Otras barreras” hace referencia a barreras asociadas a la condición de vulnerabilidad, principalmente de tipo comunicativa.

Tabla 3. Problemas clasificados por Categorías

Categorías	Problemas Panel A	Problemas Panel B
Otras barreras	Barrera idiomática	Dificultad lingüística
		El tipo de diversidad funcional
Burocratización	Lentitud y burocratización de los trámites	Excesiva burocracia respecto a la justicia
		Sistema de notificación inadecuado
		Falta de medidas alternativas de resolución de conflictos
Desconfianza en y trato inadecuado	El entorno judicial y policial es percibido como hostil	Falta de confianza en el sistema de justicia
		Prejuicios hacia ellos y falta de credibilidad
		Sugestionabilidad de las personas
		Discriminación
Marginación		Trato discriminatorio
		Prejuicios de los colectivos vulnerables
		Percepción falta acogido/a
Indefensión	Miedo a las consecuencias del proceso	Doble invisibilidad
		Estigmatización
		Temor consecuencias del proceso
Falta de información	Indefensión en materia de protección internacional	
		Incumplimiento de la legislación vigente
		Vulneración de derechos
	Falta de formación en materia administrativa y legal	

	Falta de Información clara y accesible	Falta de información
	Dificultad de comprensión del sistema judicial	
Legislación no adaptada	No contar con el colectivo para el que se legisla	
		Legislación desfasada
Falta de profesionalidad	Falta de especialización y capacitación de los profesionales	Falta de formación de los operadores jurídicos
	Falta de empatía profesional	
		Defectos en la tramitación del procedimiento
Falta de recursos	Requisitos restrictivos para acceso a la justicia gratuita	
	Ausencia de personas de apoyo	
	Colectivos con falta de recursos	Falta de recursos económicos

Tabla 4. Ranking de Categorías de problemas

	Categoría	Puntos	Puntos %	Consenso	Consenso %
1	Falta de información	32	19,39	8	72,73
2	Desconfianza y trato inadecuado	30	18,18	10	90,91
3	Falta de profesionalidad	24	14,55	8	72,73
4	Indefensión	23	13,94	7	63,64
5	Burocratización	20	12,12	9	81,82
6	Falta de recursos	16	9,70	6	54,55
7	Exclusión	9	5,45	4	36,36
8	Legislación	7	4,24	2	18,18
9	Barreras	4	2,42	1	9,09
	Total	165	100,00		

Las puntuaciones asociadas a las categorías con mayores puntuaciones presentan un elevado consenso. La “Falta de información” es la categoría con una mayor puntuación (19,39% del total de puntos) y presenta un fuerte consenso, ya que el 72,73% de los participantes votaron por alguno de los problemas incluidos en la categoría. No obstante, el consenso es aún mayor en la categoría “Desconfianza y trato inadecuado” (90,91%), que se sitúa como segundo problema en el ranking, con un 18,18% del total de puntos. La “Falta de profesionalidad”, “Indefensión” presentan puntuaciones en torno al 14% cada una de ellas, y un fuerte consenso (72,73% y 63,64%, respectivamente), que, no obstante, es superado por la “Burocratización” que, pese a tener una puntuación total más baja que las categorías anteriores, es identificada por la mayoría de los participantes (81,82%) como un problema.

3.2. Soluciones

Panel A

Durante la fase de presentación de ideas se identificaron un total de 21 ideas relativas a soluciones para mejorar el acceso a la justicia a personas en situación de vulnerabilidad. Durante la fase de discusión de ideas, la fusión de soluciones dio lugar a que el total de soluciones se redujera a 15 ideas. En la tabla 5, se presenta el listado completo de ideas relativas a las soluciones de acceso a la justicia identificadas durante la fase de discusión de ideas, así como las puntuaciones obtenidas.

La solución más votada fue “Potenciar la formación de los agentes que intervienen” con los colectivos vulnerables. Esta idea acumuló el 21,33 % del total de puntos y el consenso sobre su relevancia fue del 100%. No sorprende este resultado, teniendo en cuenta que la falta de profesionalidad y de especialización de los agentes había sido identificado como una de las principales soluciones para acceder a la justicia. La segunda idea en el ranking, “Asignar mayores recursos personales y materiales a las instituciones judiciales”, cuenta con casi la mitad de los votos que la anterior (12 % del total) y un consenso escaso. Tan solo el 40% de los participantes escogieron esta idea en la fase de votación, lo que indica que es una de las mayores prioridades para los participantes que la escogieron y que puede evidenciar diferencias en las prioridades de los distintos colectivos. De forma similar, la propuesta de ofrecer alternativa habitacional sólo fue votada por un participante, que no obstante le otorgó la máxima puntuación. En tercera posición dentro del ranking encontramos la “Realización de trámites y documentos en lenguaje comprensible” con un 10,67 % del total de votos y un consenso del 60%.

Tabla 5. Ranking de soluciones identificadas por el Panel A

Soluciones identificadas	Puntos	Puntos %	Votos	Votos %	Prioridad individual
Potenciar la formación y especialización de los agentes que intervienen	16	21,33	5	100	!
Asignar mayores recursos personales y materiales a las instituciones judiciales	9	12,00	2	40	!
Realización de trámites y documentos en lenguaje comprensible	8	10,67	3	60	
Potenciar mecanismos de acceso externos a la administración de justicia	7	9,33	3	60	
Información cercana y accesible	7	9,33	2	40	
Evaluación de las necesidades y distribución más equitativa de los recursos	6	8,00	3	60	
Provisión de profesionales de apoyo	5	6,67	1	20	!
Reforzar la obligatoriedad de la asistencia jurídica en los ámbitos de protección internacional y otros	5	6,67	1	20	!
Agilizar los procedimientos	5	6,67	2	40	

Formación en materia legal y administrativa de los colectivos vulnerables	1	1,33	1	20	
Justicia gratuita con una mayor cobertura	1	1,33	1	20	
Oficina única de tramitación	0	0,00	0	0	
Dar alternativas habitacionales	5	6,67	1	20	
Fomento del asociacionismo para aumentar su visibilidad	0	0,00	0	0	
Potenciar la mediación y fomentar ésta en los hábitos educativos	0	0,00	0	0	
Total	75	100,00	25	500	

Panel B

Durante la fase de presentación de ideas se identificaron un total de 17 ideas relativas a soluciones para mejorar el acceso a la justicia a personas en situación de vulnerabilidad. Durante la fase de discusión de ideas, la fusión de soluciones dio lugar a que el total de soluciones se redujera a 11 ideas.

La “Formación y sensibilización para agentes judiciales” es con diferencia la solución mejor puntuada, acumulando el 30,67 % del total a repartir entre las 11 ideas; además presenta un consenso total. En segunda posición, pero con una notable diferencia frente a la idea anterior (12 % de puntos) encontramos la “Adecuación de los recursos económicos a las necesidades de los colectivos vulnerables”, votada como relevante por el 40 % de los miembros del panel, lo que vuelve a alertar sobre posibles diferencias en las prioridades de los distintos colectivos vulnerables. “Simplificar los procedimientos” y “Erradicar la corrupción” se sitúan inmediatamente por debajo con un total de 10,67 % del total de votos cada una de ellas y un consenso del 80 % y el 40 %, respectivamente.

Tabla 6. Ranking de soluciones identificadas por el Panel B

Solución	Puntos	Puntos %	Votos	Votos %	Prioridad Individual
Formación y sensibilización para agentes judiciales	23	30,67	5	100	!
Adecuación de los recursos económicos a las necesidades de los colectivos vulnerables	9	12,00	2	40	!
Simplificación de los procedimientos	8	10,67	4	80	
Erradicar la corrupción	8	10,67	2	40	
Adaptación de la legislación	7	9,33	2	40	
Asesoramiento efectivo	6	8,00	3	60	
Cumplimiento de la constitución	6	8,00	3	60	
Minimización de la burocracia	4	5,33	2	40	

Adaptación de instalaciones para que estén acogidos los colectivos vulnerables	3	4,00	1	20	
Guía adaptada a cada grupo vulnerable	1	1,33	1	20	
involucrar Interpretes	0	0,00	0	0	
	75	100,00	25	-	

Análisis de las soluciones identificadas en los paneles A y B

Del total de 26 soluciones identificadas en un primer momento entre los dos paneles, 4 fueron eliminadas por no haber recibido ningún punto y 7 presentaban una coincidencia plena, por lo que la lista combinada de soluciones es de 19 que, mediante criterio experto se clasificaron en 8 categorías (Tabla 7).

La “Desburocratización” hace referencia a las soluciones para mejorar la agilidad y operatividad de la administración. La “Formación” hace referencia a sensibilización y especialización de los agentes que trabajan con colectivos vulnerables. La categoría “Indefensión” engloba el conjunto de soluciones relacionados con la eliminación de vulneración de derechos internacionales, La “Información” incluye aquellas medidas destinadas a mejorar la comprensión del sistema de justicia. La categoría “Legislación” hace referencia a las soluciones relacionadas con la inadecuación de las normas y su inoperatividad para con la realidad de las personas en situación de vulnerabilidad. La categoría “Recursos” incluye recursos personales y materiales de la administración a la hora de dar respuesta a las necesidades de acceso a la justicia, barreras asociadas a la condición de vulnerabilidad, principalmente de tipo comunicativa. Dos soluciones, “Eliminar la corrupción” y “Potenciar mecanismos de acceso externos a la administración de justicia” se han incluido en la categoría “Otros” al no encontrarse una categoría adecuada.

Tabla 7. Soluciones clasificadas por categorías

Categoría	Soluciones Panel A	Soluciones Panel B
Barreras		Guía adaptada a cada grupo vulnerable
		Involucrar Intérpretes
Burocracia	Agilizar los procedimientos	Simplificación de los procedimientos
	Oficina única de tramitación	Minimización de la burocracia
	Potenciar y fomentar la mediación	
Indefensión		Cumplimiento de la constitución
Información	Información cercana y accesible	Asesoramiento efectivo
	Realización de los trámites y documentos en lenguaje comprensible	
	Formación en materia legal y administrativa de los colectivos vulnerables	

Legislación	Reforzar la obligatoriedad de la asistencia jurídica en los ámbitos de protección internacional	
		Adaptación de la legislación
Formación.	Potenciar la formación y especialización de los agentes que intervienen	Formación y sensibilización para agentes judiciales
Recursos	Evaluación de las necesidades y distribución más equitativa de los recursos	Adecuación de los recursos económicos a las necesidades de los colectivos vulnerables
	Asignar mayores recursos personales y materiales a las instituciones judiciales	
	Dar alternativas habitacionales	Adaptación de instalaciones para que estén acogidos los colectivos vulnerables
	Provisión de profesionales de apoyo	
	Justicia gratuita con una mayor cobertura	
Otros		Erradicar la corrupción
	Potenciar mecanismos de acceso externos a la administración de justicia	

Tabla 8. Ranking de categorías de soluciones

Categoría	Puntos	Puntos %	Votos	Votos %
Formación	39	26,00	10	100
Recursos	38	25,33	8	80
Información	22	14,67	7	70
Desburocratización	17	11,33	7	70
Otros	15	10,00	2	20
Legislación	12	8,00	3	30
Indefensión	6	4,00	3	30
Barreras	1	0,67	1	10
Total	150	100,00	–	–

La categoría “Formación” es la primera en el ranking, con un 26% del total de puntos a repartir entre todas las categorías y un pleno consenso en su relevancia. Las recomendaciones relacionadas con los “Recursos” acumulan el 25,33% de los votos, y en este caso el consenso es del 80%. Las medidas relativas a la mejora de la “Información” y la “Desburocratización” de los trámites y procesos cuentan con un 70% de consenso y acumulan un 14,67% y un 11,33% de los votos. El resto de las medidas presentan una baja puntuación y bajo consenso.

4. Discusión y conclusiones

Los profesionales consultados han revelado que los colectivos vulnerables presentan una desconfianza frente al sistema de justicia y de sus agentes y perciben un trato injusto y una falta de profesionalidad, preparación y trato humano durante sus actuaciones, si bien, debemos indicar que en el presente estudio no podemos determinar si estas actuaciones injustas son reales o percibidas. La “falta de profesionalidad” y el “trato inadecuado” fueron separados en dos categorías durante la fase de análisis, no obstante, están dos categorías están fuertemente relacionadas; así, por ejemplo, la falta de sensibilización se puede reflejar en un trato inadecuado. Este constructo supone una gran preocupación para los profesionales que trabajan con colectivos vulnerables, ya que, analizado en su conjunto acumula cerca del 33 % de los puntos asignados entre todas las categorías identificadas. No es por lo tanto de extrañar que el conjunto de soluciones más aceptadas sean las que van dirigidas a mejorar la formación de los agentes que trabajan en contacto directo con personas en situación de vulnerabilidad. No obstante, como ya se comentaba en la introducción, los problemas de acceso a la justicia que tienen las personas en situación de vulnerabilidad no se relacionan exclusivamente con los operadores jurídicos, también implican a otras administraciones o son consecuencia de distritos problemas sociales. Es por lo tanto necesario implicar a distintos actores gubernamentales y civiles a la hora de desarrollar estrategias dirigidas a mejorar el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad.

La “falta de recursos destinados a los operadores que trabajan con los colectivos vulnerables y a las propias personas en situación de vulnerabilidad” es otra de las principales preocupaciones de los profesionales consultados. Si bien, las propuestas de “asignar más recursos” pueden en ocasiones no resultar factibles, es cierto que, medidas como “evaluar las necesidades y los programas” pueden ayudar a distribuir los recursos de una manera más eficaz y de una forma más transparente. La transparencia de la administración podemos relacionarla también con una de las soluciones identificadas, “erradicar la corrupción” que si bien podría parecer no estar relacionada con el acceso a la justicia, como se ha comentado anteriormente, la falta de confianza es una de las barreras identificadas a la hora de dirigirse a la administración de justicia, la transparencia en las administraciones puede tener por lo tanto una doble función, por un lado aumentar la confianza de los ciudadanos en la administración, y animar a participar con la justicia y eliminar esta barrera de acceso y, por otro lado, permitir identificar y evaluar los gastos destinados a la lucha contra la marginación y la exclusión.

Las barreras detectadas relacionadas con la propia condición de vulnerabilidad son escasas y en su mayoría percibidas como poco importantes por los profesionales que han participado en los paneles; no obstante, la barrera que supone la condición de emigrante irregular sí es un verdadero impedimento a la hora de acceder a la justicia, de hecho, muchas legislaciones limitan el derecho de acceso a la justicia a los ciudadanos nacionales³³, y el temor de los emigrantes a las consecuencias de acudir al sistema de justicia resultaron evidentes durante las sesiones. Esta incapacidad de acceso a la justicia puede ser percibida como una violación de

33. PARDO, Virginia; PASCUAL, Rosa. Acceso a la justicia de los más desfavorecidos y Union Europea. *Juris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, 2011, no. 12, pp. 172-202.

los Derechos Humanos y por lo tanto puede llegar a suponer un riesgo hacia la legitimidad de la Administración, al percibirse sus actuaciones como injustas.

La utilización de un método mixto y grupal como es la TGN parece una metodología adecuada para explorar fenómenos difícilmente observables mediante el uso de otras técnicas, permitiendo identificar problemas y potenciales soluciones de utilidad para la toma de decisiones en políticas públicas. Además, el contacto directo y la sensación de colaboración y trabajo en equipo con profesionales de distintas instituciones y ámbitos puede servir de germen para la creación de redes de trabajo sobre la materia en cuestión, que pueden suponer un valor añadido al de la propia investigación. Los resultados obtenidos pueden ser empleados en investigaciones posteriores facilitando el diseño de cuestionarios, teniendo en consideración un conocimiento profundo del problema que limita los sesgos del investigador por el desconocimiento de variables de interés difícilmente identificables mediante el análisis de la literatura. Por otro lado, la heterogeneidad de los participantes permitió obtener una visión amplia y de conjunto respecto a los problemas que encuentran las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder a la justicia, sin embargo, la otra cara de la moneda es la dificultad de profundizar en problemáticas más concretas, por lo que sería de interés realizar nuevos estudios con colectivos vulnerables concretos, como pueden ser personas inmigrantes o víctimas de violencia de género, para poder alcanzar una mayor comprensión de los problemas concretos a los que se enfrentan estos colectivos a la hora de acceder a la justicia.

REFERENCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor. Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Estudios socio-jurídicos*, 2007, vol. 9, p. 9.
- AMIT, R. No way in: barriers to access, service and administrative justice at South Africa's refugee reception offices. *Barriers to Access, Service and Administrative Justice at South Africa's Refugee Reception Offices (September 15, 2012)*, 2012.
- AÑÓN, María José. La lucha contra la discriminación y el acceso a la justicia. Un camino hacia la integración. *Migraciones Internacionales*, 2016, vol. 8, no. 30, pp. 220-254.
- AÑÓN, M. G., & Pía, J. L. (2012). Acceso del ciudadano a la justicia como un derecho constitucional y evaluación de la administración de justicia y de la calidad de las resoluciones. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(1), pp. 177-212.
- BAHDI, R. Background Paper on Women's Access to Justice in the MENA Region. *International Development Research Centre, Women's Rights and Citizenship (WRC) Program and the Middle East Regional Office (MERO), Middle East and North African (MENA) Regional Consultation, December, 2007*, pp. 9-11.
- BEDNER, A.; VEL, J. A. An analytical framework for empirical research on Access to Justice. *Law, Social Justice & Global Development Journal*, 2010, vol. 15, no. 1, p. 7.
- BROOKS, J., et al. Strengthening judicial integrity through enhanced access to justice: Analysis of the national studies on the capacities of the judicial institutions to address the needs/demands of persons with disabilities, minorities and women. New York: UNDP, 2013.
- CICHOWSKI, R. A. *The European court and civil society: litigation, mobilization and governance*. Cambridge University Press, 2007.
- CURRAN, Liz; NOONE, Mary Anne. *The challenge of defining unmet legal need*. *JL & Soc. Pol'y*, 2007, vol. 21, p. 63.
- DALE, Pamela, et al. Barriers to justice in Sierra Leone. *Justice for the Poor Briefing Notes, September, 2007*, vol. 1, no. 4.
- DÍAZ-ASENSIO, J. A.; I COMA, F. M. *La calidad de la justicia en España: ¿cómo evalúan los españoles el funcionamiento de las instituciones judiciales y qué se puede hacer para mejorarlas?* Fundación Alternativas, 2013.
- DÍAZ BARRADO, C. M., et al. *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2018.
- GALLAGHER, M., et al. The nominal group technique: a research tool for general practice? *Family practice*, 1993, vol. 10, no. 1, pp. 76-81.

- GARCÍA PASCUAL, Cristina. Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos de crisis: de los procedimientos tradicionales a los mecanismos alternativos. *Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos de crisis*, 2018, pp. 1-349.
- GEORGE, J. P. Access to Justice, Costs, and Legal Aid. *Am. J. Comp. L.*, 2006, vol. 54, p. 293.
- GILL, N. et al. The tribunal atmosphere: *On qualitative barriers to access to justice*. *Geoforum*, 2020, vol. 119, pp. 61-71.
- GRAMATIKOV, M. A framework for measuring the costs of paths to justice. *J. Juris*, 2009, vol. 2, p. 111.
- GRAMATIKOV, M. Methodological challenges in measuring cost and quality of access to justice. *Tilburg University Legal Studies Working Paper*, 2008, no. 005.
- HADFIELD, G. K. (2014). The cost of law: Promoting access to justice through the (un) corporate practice of law. *International Review of Law and Economics*, 38, pp. 43-63.
- HARVEY, N.; HOLMES, C. A. Nominal group technique: an effective method for obtaining group consensus. *International journal of nursing practice*, 2012, vol. 18, no. 2, pp. 188-194.
- JAGANNATH, M. Barriers to Women's Access to Justice in Haiti. *CUNY L. Rev.*, 2011, vol. 15, p. 27.
- LEVINE, S. Breaking down costs: What you are losing by not using ADR. *Alternatives to the High Cost of Litigation*, 2001, vol. 19, no. 10, pp. 235-249.
- MALSCH, M.; CARRIÈRE, R. Victims' wishes for compensation: the immaterial aspect. *Journal of Criminal Justice*, 1999, vol. 27, no. 3, pp. 239-247
- MARKOVIC, M. Juking Access to Justice to Deregulate the Legal Market. *Geo. J. Legal Ethics*, 2016, vol. 29, p. 63
- MARUNA, Shadd. Mixed method research in criminology: Why not go both ways? En *Handbook of quantitative criminology*. Springer, New York, NY, 2010, pp. 123-140.
- PARDO, Virginia; PASCUAL, Rosa. Acceso a la justicia de los más desfavorecidos y Union Europea. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, 2011, no. 12, pp. 172-202.
- PARKER, C. Just Lawyers Regulation and Access to Justice. 1999.
- RHODE, D. L. Whatever happened to access to justice. *Loy. LAL Rev.*, 2008, vol. 42, p. 869.
- RODGERS, G. B. Estimating jury compensation for pain and suffering in product liability cases involving nonfatal personal injury. *Journal of Forensic Economics*, 1993, vol. 6, no. 3, pp. 251-262.
- ROSDIANASARI, E. S., et al. *Dinamika penyusunan substansi dan implementasi perda pelayanan publik*. The World Bank, 2009.
- RÚA VIEITES, A. et al. Informe sobre la vulnerabilidad social, Cruz Roja, 2018. 2019.

SILVERMAN, S.J.; MOLNAR, P. Everyday injustices: Barriers to access to justice for immigration detainees in Canada. *Refugee Survey Quarterly*, 2016, vol. 35, no. 1, pp. 109-127.

TASHAKKORI, A; CRESWELL, J.W. The new era of mixed methods. 2007.

TYLER, T.R.; BIES, R.J. Beyond formal procedures: The interpersonal context of procedural justice. *Applied social psychology and organizational settings*, 1990, vol. 77, p. 98.

VEL, J.A. Policy research on Access to Justice in Indonesia: A review of World Bank and UNDP reports. *Law, Social Justice & Global Development (An Electronic Law Journal)*, 2011.

WOODHOUSE, A. *Village Justice in Indonesia*. The World Bank, 2004.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL ENTRE LAS PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA VALENCIANA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Grisel Giunta Santimoteo

Profesora asociada, Facultad de Derecho, Universitat de València

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de evolución en la digitalización de la justicia de la Comunitat Valenciana. Su contenido alcanza desde el primer momento en el que se hace necesaria la transformación en la Administración de Justicia hasta la situación actual en la que nos encontramos, todo ello, acompañado de la normativa que legitima su desarrollo. Se pretende reflexionar sobre los sistemas existentes en la Comunitat Valenciana actualmente y mentalizar de que, en la era digital en la que nos encontramos, todavía queda un largo trayecto por recorrer en el proceso de la transformación digital en la Administración de Justicia, siendo conscientes de que estamos en un punto de no retorno en la evolución y cambio necesario. Para ello, el artículo plantea la incorporación de tecnologías y técnicas asociadas a la inteligencia artificial que ya son un presente en otros ámbitos y herramientas de uso cotidiano que podrían tener cabida en el futuro inmediato de la Administración de Justicia en la Comunitat Valenciana.

PALABRAS CLAVE: inteligencia artificial, justicia, transformación digital, cognitiva, administración pública, Comunitat Valenciana

ABSTRACT: The present article aims to analyze the process of evolution in the digitization of justice in the Comunitat Valenciana. Its content reaches from the first moment in which the transformation in the Justice administration becomes necessary to the current situation in which we find ourselves, all accompanied by the regulations that legitimize its development. It is intended to reflect on the existing systems in the Comunitat Valenciana at the moment and to realize that, in the era of digital technology in which we are, there is still a long way to go towards that digital future that is intended in Justice, since we are in a moment of evolution and change. To this end, the article proposes new tools, based on artificial intelligence, which could have their place in the future of justice in the Comunitat Valenciana.

KEYWORDS: artificial intelligence, justice, digital technology, public administration, Comunitat Valenciana

SUMARIO: 1. Evolución de la digitalización de la Justicia en la Comunidad Valenciana. 2. Just@cv, un nuevo escenario en la justicia digital. 3. Nuevas herramientas al servicio de la digitalización. 4. Nuevas propuestas en el marco de la inteligencia artificial.

«¿Herederán los robots la Tierra? Sí, pero serán nuestros hijos».

MARVIN MINSKY

1. Evolución de la digitalización de la Justicia en la Comunidad Valenciana

Es incuestionable que la digitalización supone una mejora en los procesos y procedimientos, que optimiza el acceso a la justicia tanto de ciudadanos como de empresas, alcanzando con ello mayor eficacia y eficiencia en los procedimientos y ayudando así en el objetivo de aliviar el colapso existente en la mayor parte de los órganos judiciales.

La crisis sanitaria provocada por el Covid-19 ha puesto de manifiesto la importancia de contar con estructuras sólidas que aprovechen las posibilidades que nos ofrecen las tecnologías de la información de modo que la ciudadanía y las administraciones públicas puedan seguir relacionándose, aun a pesar de las medidas de distanciamiento social que ha sido necesario imponer para evitar la propagación de la enfermedad.

En el ámbito de la Administración de Justicia las consecuencias resultan todavía más graves, pues a través de la misma se ejercita el derecho de defensa y la tutela judicial efectiva, pilares fundamentales sobre los que se sustenta nuestro Estado de Derecho.

Nuestro ordenamiento jurídico ha desarrollado en varias normas los recursos tecnológicos como mecanismo para la modernización de la Justicia. Y es que sin una base legislativa que legitime las bases de esta transformación, no es posible hablar de una evolución digital efectiva en la Justicia. Estas normas recogen distintas líneas de actuación en materia de Administración electrónica, a la vez que apoyan y regulan el proceso de modernización de la Administración de Justicia en España.

La Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre de reforma del Poder Judicial introdujo por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de utilizar medios técnicos, electrónicos e informáticos para el desarrollo de la actividad y el ejercicio de las funciones de los juzgados y tribunales. Esta reforma incluía la posibilidad de dotar a los nuevos documentos o comunicaciones de la validez y eficacia de los originales, siempre que se garantizase la autenticidad, la integridad y el cumplimiento de los requisitos previstos en las leyes procesales. Se da respuesta así a uno de los grandes problemas con los que se encontraba el proceso de digitalización de la justicia, es decir, la validez de los documentos judiciales digitales.

En la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia, que fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 16 de abril de 2002, se reclama la aplicación de los principios de transparencia, información y atención adecuada a los usuarios de la Justicia. En su preámbulo, se señala que en el siglo XXI la sociedad española demanda con urgencia una justicia más abierta, que sea capaz de dar servicio a los ciudadanos con mayor agilidad, calidad y eficacia, incorporando para ello métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados.

En el texto de la Carta, se explicita que «el ciudadano tiene derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales de España». Y se añade que «el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, así como el Consejo General del Poder Judicial, canalizarán esta información para facilitar su consulta en el marco de un plan de transparencia».

Con esta finalidad, la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, consagra el objetivo general de transparencia, proclamado en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, creando un instrumento técnico llamado Plan de Transparencia Judicial.

Este último fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2005 y es un instrumento imprescindible para lograr el objetivo de la transparencia, la plena utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia. Para que este uso sea una realidad, se hace necesario unificar o hacer compatibles las distintas aplicaciones informáticas que se utilizan en las oficinas judiciales. Asimismo, el Plan de Transparencia Judicial se encarga de establecer sistemas adecuados de interconexión y sistemas de intercambio seguro de documentos en los procesos judiciales, así como de garantizar la disponibilidad de los sistemas de comunicaciones entre las distintas sedes judiciales electrónicas.

En este sentido, en el año 2007 se aprueba la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que supone el reconocimiento definitivo del derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con las administraciones públicas. La ley establece el régimen jurídico de la administración electrónica y la gestión electrónica de los procedimientos administrativos y sienta las bases sobre las que debe articularse la cooperación entre las distintas administraciones para impulsar la administración electrónica.

Pero la norma que transforma radicalmente la relación de los ciudadanos y los profesionales con la Administración de Justicia es la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación dentro de la misma. Esta ley trata de modernizar la Administración de Justicia mediante el uso generalizado y obligatorio de nuevas tecnologías que permitan avanzar en la tutela efectiva de los derechos de las personas, agilizar los procesos y abaratar costes. Entre sus objetivos principales se encuentra hacer más efectivo el derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas, generalizar el uso de las nuevas tecnologías para los profesionales de la justicia y definir los requisitos mínimos de interconexión, interoperabilidad y seguridad.

En este contexto se crea el Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE)¹ regulado por el Real Decreto 396/2013, de 7 de junio, con importantes competencias para favorecer la compatibilidad y asegurar la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleadas en la Administración de Justicia, así como para asegurar la cooperación

1. Disponible en: <https://www.cteaje.gob.es/> (Consultado el 9 de junio de 2021).

entre las distintas administraciones y fijar las bases para el desarrollo del Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad.

Como desarrollo de la ley 18/2011 reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, se aprueba el Real Decreto 1065/2015 por el que se regulan las comunicaciones electrónicas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema LexNet². Esta norma regula el sistema de presentaciones, traslado de copias, comunicaciones y notificaciones electrónicas en el ámbito de la Administración de Justicia, impulsando con ello el Sistema LexNET y la Sede Judicial Electrónica.

El sistema LexNET es un sistema seguro de comunicaciones bidireccionales que aporta múltiples ventajas para los profesionales del sector de la justicia y, en particular, para los procuradores y los abogados. Agiliza la tramitación de los procedimientos gracias a su inmediatez y reduce los desplazamientos para entregar o recoger documentación. Su uso está protegido con el sistema de la firma electrónica, el usuario obtiene un certificado en el mismo momento en que se realiza la transmisión con el correspondiente sellado de fecha y tiempo y plena garantía de la autenticidad e integridad de los contenidos transmitidos, tal y como exigen las leyes procesales vigentes.

Concretamente en la Comunidad Valenciana, el actual Sistema de Gestión Procesal Cicerone es capaz de recibir y enviar información de forma ágil y segura con LexNET a través de su integración con la bandeja de interoperabilidad. Este sistema, ÁGORA, se ha escogido para transmitir comunicaciones judiciales desde o hacia determinados actores del entorno judicial.

Además, con la bandeja de interoperabilidad se mejora la comunicación con el Punto Neutro Judicial, que permite de forma rápida interaccionar con otros organismos como la policía, el catastro o el Instituto Nacional de Estadística, para solicitar información sobre los intervinientes de un proceso judicial.

Con estos mecanismos se reducen los tiempos de espera y se favorece la celeridad en la tramitación de los procedimientos, así como la creación del Expediente Judicial Digital. En este sentido, se mejora también la conexión con el sistema del Portafirmas, que permite a los jueces y letrados de la Administración de Justicia firmar digitalmente, de forma sencilla, los documentos de un expediente.

El preámbulo de la ley 18/2011 se refiere al «expediente judicial electrónico» como el «heredero digital de los autos que tradicionalmente han constituido el decorado de nuestros juzgados y tribunales». De esta forma, su puesta en marcha supone, fundamentalmente, un cambio de modelo: el expediente deja de ser un conjunto de documentos en papel que se traslada y pasa a ser un conjunto de información en formato electrónico, accesible para todos los intervinientes y donde los procesos de tramitación toman un papel protagonista.

Tal como señala el artículo 26 de la citada ley, el expediente judicial electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento judicial, cualquiera que sea el tipo de información que contenga.

2. Disponible en: <https://lexnetjusticia.gob.es/> (Consultado el 9 de junio de 2021).

La irrupción de la ley 18/2011, así como la Guía de Interoperabilidad y Seguridad del Expediente Judicial Electrónico, ha llevado a los sistemas existentes, como el caso del Sistema de Gestión Procesal actual Cicerone, con ÁGORA y Horus en la Generalitat Valenciana, a contar con soluciones distintas para manejar el expediente judicial electrónico que emana de su indización y consolidación, así como herramientas de visualización de uno y otro.

El Visor Horus, que actualmente se encuentra en producción en la Comunitat Valenciana, es una herramienta que se destinó inicialmente para el Sistema de Gestión Procesal Minerva en el ámbito de las Oficinas Judiciales del territorio del Ministerio de Justicia y a la que fue necesario incorporar nuevos desarrollos para poder adaptarla al Sistema de Gestión Procesal Cicerone.

Esta herramienta permite que el expediente digital se pueda remitir a otros órganos judiciales de orden superior jerárquico para su conocimiento, eliminando la remisión del expediente en papel.

También la ley 42/2015, que reforma la Ley de Enjuiciamiento Civil, pretende fomentar que la comunicación electrónica sea la forma habitual de actuar en la Administración de Justicia, abandonando así la utilización del papel. De esta forma se implanta que, a partir del día 1 de enero de 2016, todos los profesionales de la justicia, órganos judiciales y fiscalías estarán obligados a emplear los sistemas telemáticos existentes en la Administración de Justicia para la presentación de escritos y documentos y la realización de actos de comunicación procesal. Consecuentemente, se establecen normas generales para la presentación de escritos y documentos por medios telemáticos.

El 4 de diciembre de 2019 entra en funcionamiento la Sede Judicial Electrónica en la Comunitat Valenciana³, en cumplimiento de la ley 18/2011 y de la Orden 8/2019, de 28 de mayo, de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por la que se crea la sede judicial electrónica de la Comunitat Valenciana.

De esta forma se cumple con el mandato de la ley 18/2011, que sienta las bases para que los órganos judiciales dispusieran de los cauces de comunicación electrónica con los ciudadanos.

La Sede Judicial Electrónica permite, especialmente a los ciudadanos, comunicarse de forma telemática con las oficinas judiciales, como ya venían haciendo los abogados, procuradores y graduados sociales con el sistema LexNET. Para ello se permite que los ciudadanos puedan solicitar el alta o baja para la recepción de notificaciones telemáticas en los diferentes procedimientos de los que sean parte. También se introduce la posibilidad de la presentación telemática de escritos iniciadores y de trámite en aquellos procedimientos en los que no se requiera de representación ni defensa.

Actualmente los formularios de los escritos que se encuentran disponibles en la Sede para iniciar un procedimiento judicial son: el procedimiento monitorio civil, procedimiento monitorio en la jurisdicción social, procedimiento monitorio comunidad de propietarios, procedimental

3. Disponible en: <https://sedejudicial.gva.es/es/> (Consultado el 9 de junio de 2021).

juicio verbal, contestación a la demanda de juicio verbal, procedimiento de acto de conciliación. En breve también estará disponible el procedimiento de ejecución de título judicial.

El ciudadano, desde la Sede Judicial Electrónica, también tiene acceso al registro electrónico de apoderamientos judiciales, que permite otorgar un apoderamiento *apud acta* mediante comparecencia electrónica en cumplimiento del artículo 24 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tras la reforma operada por la ley 42/2015, de 5 de octubre. Y, además, dispone del servicio de verificación de códigos de documentos judiciales electrónicos que permite comprobar la validez del documento.

Por otro lado, a través de la Sede Judicial Electrónica, tanto los ciudadanos como los profesionales de la justicia (abogados, procuradores y graduados sociales) tienen acceso, mediante el uso del certificado electrónico, a servicios como la consulta del estado de tramitación de los expedientes judiciales en los que sean parte, la consulta de señalamientos programados a través de la agenda electrónica del juzgado y el servicio de solicitud de cita previa para el acceso presencial a las oficinas judiciales.

Y, por último, de forma exclusiva, en la Sede Judicial Electrónica, los profesionales pueden consultar el estado de los escritos iniciadores presentados por ellos mismos en las oficinas de Registro y Reparto. Asimismo, pueden obtener la descarga de una copia de las grabaciones de las vistas en las que hayan participado.

Para continuar con la imperiosa necesidad de acelerar la digitalización de la Justicia, se publica la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 230, por el que se obliga a los juzgados y tribunales y a las fiscalías, a utilizar cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, puestos a disposición para el desarrollo de la actividad y ejercicio de sus funciones. Considera además que los documentos emitidos por los medios anteriores, sea cual sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad e integridad y se dé cumplimiento a los requisitos exigidos por las leyes procesales. También establece que *«las actuaciones orales y vistas grabadas y documentadas en soporte digital no podrán transcribirse, salvo en los casos expresamente previstos en la ley»*.

En este sentido, desde el pasado mes de julio (2020) la Conselleria de Justicia Interior y Administración Pública está llevando a cabo en toda la Comunitat Valenciana el despliegue de un nuevo sistema de grabación de vistas denominado Arconte-Áurea, lo que permitirá disponer de un modelo sencillo y operativo para la grabación de actos judiciales, mejorando al mismo tiempo la calidad y seguridad de las grabaciones.

Por otra parte, en vista de los casos relacionados con el uso de la informática aplicada al Derecho, se genera la primera carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno, adoptada por el Grupo de Trabajo sobre la Calidad de la Justicia (CEPEJ-GT-QUAL) del Consejo de Europa en diciembre de 2018.

Se trata de un marco de principios que pueden guiar a los legisladores y profesionales de la justicia cuando se enfrentan al rápido desarrollo de la inteligencia artificial en los procesos judiciales nacionales e internacionales.

Asimismo, en España, en julio de 2020, se anunció la creación del Consejo Asesor de Inteligencia Artificial, para garantizar un uso ético y seguro de la inteligencia artificial, compuesto por expertos españoles de máximo prestigio a nivel internacional en la materia, para contribuir a la finalización y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA). Su objetivo era alinear las políticas nacionales destinadas a fomentar el desarrollo y el uso de la IA en España, aumentando la inversión, reforzando la excelencia en tecnologías y aplicaciones de inteligencia artificial, y fortaleciendo la colaboración entre el sector público y privado, de manera que se produzca un impacto significativo en la sociedad y la economía española. Recientemente se ha presentado un plan de acción con seis ejes estratégicos y una previsión de inversión pública de 600 millones de euros en el periodo 2021-2023.

En cuanto a las iniciativas legislativas de la Unión, el 20 de octubre de 2020 el Parlamento Europeo dictó la Resolución 2020/2012(INL) con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el «marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas», así como la Resolución 2020/2014(INL) con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el **«régimen de responsabilidad civil en materia de inteligencia artificial»**.

En la actualidad, con la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 se ha alcanzado un nuevo hito en la transformación digital, demostrando que justicia y digitalización no solo pueden sobrevivir juntas, sino además salir fortalecidas.

El Real Decreto por el que se declaraba el estado de alarma dio lugar a una situación excepcional que provocó una importante paralización de la justicia, manteniéndose únicamente los servicios esenciales. La suspensión de los plazos procesales originó un colapso judicial incrementado por una mayor litigiosidad en tiempos de pandemia: ERES, ERTES, despidos, aumento de las crisis matrimoniales, reequilibrio del régimen de visitas o custodia compartida por los periodos que no se habían disfrutado por las limitaciones a la libertad deambulatoria, impago de alquileres e hipotecas, etc.

En este contexto, se publicó el Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, cuya finalidad principal es afrontar la vuelta progresiva de la actividad a los juzgados y tribunales, así como paliar el incremento de la litigiosidad derivada de la situación de la pandemia. También, el Consejo General del Poder Judicial publicó el «[P]rimer Documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el Estado de Alarma» que situó como una de las líneas de acción fundamentales la incorporación efectiva de la tecnología al proceso y la digitalización de la justicia.

Asimismo, la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, supone un paso más del legislador en su intento de paliar y evitar en la medida de lo posible el colapso de los tribunales.

Algunas de las soluciones aportadas para reducir los efectos de la crisis están centradas en el uso de las nuevas tecnologías y la digitalización de la justicia. Muchas de ellas, ya venían proyectándose en el pasado, pero ha sido durante la situación de crisis cuando se ha hecho

notable su necesaria implementación, no solamente para sobrellevar este tiempo de crisis, sino mediante su implantación definitiva en nuestra justicia.

En este sentido, el gobierno ha impulsado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, un proyecto que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la Covid, y para responder a los retos de la próxima década. Se ha presentado como el plan económico más ambicioso de la historia reciente de España y contiene cinco objetivos claros: modernizar el tejido productivo y la Administración, impulsar la capacidad de crear empleos de calidad, aumentar la productividad y el crecimiento potencial de la economía, reducir las brechas sociales y de género e impulsar la economía verde.

Recientemente, para estimular el proceso de transformación digital del país, el gobierno ha presentado la nueva Agenda Digital que llevará el nombre de España Digital 2025. En ella, se incluyen cerca de cincuenta medidas agrupadas en diez ejes estratégicos, de forma alineada con la estrategia digital de la Unión Europea, mediante la colaboración público-privada y con la participación de todos los agentes económicos y sociales del país. En la elaboración de esta agenda digital han participado más de 15 ministerios y organismos públicos y más de 25 agentes económicos, empresariales y sociales.

España Digital 2025 contempla la puesta en marcha durante 2020-2022 de un conjunto de reformas estructurales que movilizarían un importante volumen de inversión pública y privada alrededor de los 70.000 millones de euros.

La inversión pública en el periodo 2020-2022 se situaría en torno a los 20.000 millones de euros, de los cuales 15.000 millones de euros, aproximadamente, corresponderían a los diferentes programas y nuevos instrumentos comunitarios de financiación del Plan de Recuperación Next Generation EU, que establece que la digitalización tiene que ser uno de los ejes principales para movilizar estos recursos. A ello se sumaría la inversión prevista por el sector privado de unos 50.000 millones de euros, en un escenario moderado de despliegue de las medidas.

España Digital 2025 centrará sus objetivos en el impulso a la transformación digital del país como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías con respeto a los valores constitucionales y europeos y la protección de los derechos individuales y colectivos.

Entre sus ejes estratégicos se encuentra reforzar la capacidad española en ciberseguridad. Se busca disponer de 20.000 especialistas en ciberseguridad, Inteligencia Artificial y datos en 2025, gracias, entre otros aspectos, al polo de actividad empresarial que supone el entorno del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE). Y, además, impulsar la digitalización de las Administraciones Públicas, particularmente en ámbitos clave como el empleo, la justicia, o las políticas sociales mediante la actualización de las infraestructuras tecnológicas. En 2025, el 50% de los servicios públicos estarán disponibles a través de aplicaciones móviles y se simplificará y personalizará la relación de la ciudadanía y las empresas con las Administraciones.

2. Just@cv, un nuevo escenario en la justicia digital

El pasado mes de mayo 2020, la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública licitó la contratación del proyecto para el desarrollo y puesta en marcha del nuevo sistema de gestión procesal de los juzgados de la Comunitat Valenciana.

El proyecto Just@cv tiene como objetivo el desarrollo e implantación de un Sistema de Gestión Procesal integral para las Oficinas Judiciales y Fiscales de la Comunidad Valenciana, que dé respuesta a las necesidades de la Administración de Justicia en cuanto al pleno establecimiento de la Administración Judicial Electrónica.

Este sistema sustituirá a la aplicación actual que se utiliza en los órganos judiciales de la Comunitat Valenciana, Cicerone, y ofrecerá todas las funcionalidades necesarias para permitir la tramitación de los procedimientos judiciales por parte de las Oficinas Judiciales y Fiscales de la Comunitat Valenciana.

Los objetivos que la Generalitat Valenciana persigue con el proyecto son:

- Conseguir que el uso de la tecnología permita a la Administración de Justicia prestar un servicio eficiente, sin dilaciones indebidas.
- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración de Justicia a través de los servicios de la Sede Judicial Electrónica.

En la consecución de ambos objetivos, pueden observarse las disposiciones que el Régimen Jurídico establece al respecto:

- En cuanto al primero, «[C]onseguir que el uso de la tecnología permita a la Administración de Justicia prestar un servicio eficiente, sin dilaciones indebidas», la Constitución Española consagra el derecho a la tutela judicial efectiva en el artículo 24.1 cuando establece que «[T]odas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión».

Este derecho abarca a su vez, entre otros, el derecho a obtener una respuesta razonada y fundada en derecho dentro de un plazo razonable y esto se relaciona directamente con la famosa cita de Séneca: «[N]ada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía».

- En cuanto al segundo, «facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración de Justicia a través de los servicios de la Sede Judicial Electrónica», el art. 4 de la Ley 18/11, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, establece lo siguiente:

«[L]os ciudadanos tienen derecho a relacionarse con la Administración de Justicia utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en los Capítulos I y VII del Título III del Libro III de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la forma y con las limitaciones que en los mismos se establecen».

En el mismo texto legal, en su art. 9, se define a la Sede Judicial Electrónica como «aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a cada una de las Administraciones competentes en materia de justicia». Con ella se consiguen centralizar los procedimientos y servicios que presta cada una de las oficinas judiciales de la Comunitat Valenciana, facilitando el acceso a las mismas y creando un espacio en el que la Administración de Justicia, los ciudadanos y los profesionales se relacionen en el marco de la actividad jurisdiccional con las garantías procesales necesarias.

Para cumplir con los requisitos marcados por la normativa, hasta el momento, la Dirección General de Justicia ha sometido al actual Sistema de Gestión Procesal a la progresiva adaptación de nuestra Administración de Justicia a las necesidades que demanda el desarrollo social y económico de nuestra sociedad.

Alineado con estos dos objetivos esenciales, el nuevo sistema de gestión procesal apuesta por el descubrimiento y la apertura de nuevos caminos como garantía de transformación y de eficiencia a través de la innovación y el empleo de tecnologías disruptivas en la construcción de Just@cv.

Las necesidades de acceso a la información han cambiado radicalmente en los últimos años. Se ha evolucionado hacia la digitalización, se consumen grandes cantidades de información en línea, se realizan transacciones por Internet, se realizan videoconferencias y ha aumentado el teletrabajo. La situación actual provocada por la pandemia del Covid-19 ha supuesto la casi completa paralización de la Justicia. Sin duda, pone de manifiesto la necesidad de un nuevo modelo que favorezca la deslocalización (desvinculación de un lugar físico) y haga posible trabajar y acceder a la información desde cualquier lugar y en cualquier momento con la seguridad necesaria, lo que permitirá optimizar los recursos y abrirá nuevas oportunidades, entre otras, la conciliación familiar y laboral de los empleados públicos.

La irrupción del Big Data es otra de las realidades de los últimos años. La mayoría de las organizaciones ya han comenzado un proceso de cambio en el modelo de organización y tratamiento de sus datos. Las técnicas y disciplinas actuales en el ámbito de la analítica de datos e Inteligencia Artificial, nos permiten disponer de algoritmos capaces de interpretar y extraer información que facilite a las personas la toma de decisiones, o incluso, si fuera el caso, para llegar a tomarlas en su lugar. El modelo digital está cambiando nuestro entorno e incluso nuestra manera de relacionarnos, lo que incluye la forma de acceder a la información y su procesamiento.

En este sentido Just@cv incorporará distintas funcionalidades que hacen uso de técnicas propias de la IA, principalmente apoyándose en procesamiento de lenguaje natural (PLN), que ayuden al usuario tanto en la exploración del expediente como en la lectura y estudio de sus contenidos. Todo ello sobre cualquier expediente completo o parte del mismo y de acuerdo a los permisos de acceso y visibilidad que un usuario y su perfil disponga sobre sus contenidos.

El actual Sistema de Gestión Procesal Cicerone está desarrollado en una tecnología que, si bien ha dado servicio durante casi dos décadas a la Justicia en la Comunidad Valenciana, ya es obsoleta y tiene limitaciones que dificultan, cuando no imposibilitan, acometer las nuevas funcionalidades que un sistema moderno requiere.

Es necesario seguir avanzando con nuevas soluciones preparadas para una justicia que se encuentra en un período de profundos cambios y Just@cv estará a la altura de estos cambios, facilitando la mejora en la productividad de la Administración de Justicia con una operativa ajustada a las funciones y necesidades de cada uno de los diferentes colectivos de usuarios, la medición de la actividad judicial a través de modelos avanzados que incorporen entre otros, sistemas de indicadores y análisis del procedimiento con los que simplificar el proceso.

Just@cv marcará un antes y un después en la Administración de Justicia, se convertirá en el acelerador de una nueva etapa donde será necesario dar un paso al frente de forma definitiva para redefinir y optimizar los procesos existentes hasta el momento y así lograr en su totalidad, una Justicia en red, llevando el papel a su mínima expresión y con la información accesible a todas las partes implicadas en el proceso. En su construcción se tomarán en consideración todos los procesos de la Administración de Justicia en su conjunto, para garantizar su continuidad y consistencia, bajo el principio de dato único, y con capacidad de interoperar con otros sistemas con los que se requiera intercambiar información.

Just@cv, más allá de un proyecto de construcción del nuevo Sistema de Gestión Procesal, es un proyecto transformador que exigirá emprender una adecuada gestión del cambio de forma que mediante los medios necesarios se acompañe y apoye a los implicados en cada fase hasta conseguir su incorporación comprometida, sintiéndose un elemento clave del proyecto.

La Administración de Justicia y las Administraciones Públicas en general, tienen en la actualidad, el reto de ofrecer a todos los trabajadores públicos, profesionales, entidades y ciudadanía, aplicaciones y servicios que ofrezcan una experiencia diferencial y de valor añadido a todos aquellos que de una u otra forma sean usuarios de estos sistemas. Las nuevas interfaces de comunicación operacional, junto con aspectos como la movilidad, la geolocalización y las redes sociales, son elementos con los que interactuar y relacionarse, y las Administraciones Públicas deben estar preparadas para escuchar y adaptar sus procesos a experiencias más humanas, más eficientes y eficaces, a la vez que ágiles en sus entornos de gestión y operación. En este sentido, uno de los objetivos esenciales en la construcción de Just@cv será facilitar la tramitación de los procedimientos judiciales y la toma de decisiones teniendo en cuenta las características asociadas a las funciones y responsabilidades propias de cada colectivo de usuarios, y de manera especial, el de Letrados de la Administración de Justicia, Jueces y Fiscales.

En la Comunidad Valenciana se ha recorrido un largo camino durante más de 20 años para evolucionar la operativa de su Administración de Justicia, mediante diferentes iniciativas innovadoras como el Sistema de gestión de expedientes de Justicia Gratuita (DEBADES), el Sistema de gestión de las Oficinas de Ayuda a Víctimas del Delito (OAVD), o el sistema de me-

diación, herramienta informática de apoyo al Centro de mediación de la Comunidad Valenciana y a sus Unidades de mediación. No olvidemos que esta puede convertirse en un plan de choque tras el estado de alarma provocado por el Covid-19, ante el previsible colapso en las Oficinas Judiciales, siendo una vía alternativa de resolución de conflictos de una manera ágil y más económica.

Hay que tener presente que uno de los problemas planteados en el derecho y en el entorno TIC que lo aplica, es la adaptación o actualización de ambos a una realidad social cambiante, no a un momento específico, sino a su evolución en el tiempo. La Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública tiene identificadas las necesidades de los profesionales de las Oficinas Judiciales y Servicios Comunes y conoce las dificultades a las que se enfrentan para desarrollar sus funciones. Valora que sean la clave en el proceso de transformación que se acometerá con el nuevo sistema y los hará partícipes durante todas las fases del proyecto de construcción del nuevo sistema para lograr que los objetivos marcados con Just@cv resulten exitosos.

Con la culminación de este proyecto, el funcionamiento de las Oficinas Judiciales y Fiscales será moderno y eficiente. Con Just@cv se dotará a la Administración de Justicia de un sistema que será referente tecnológico y estará situado a la vanguardia de la innovación en el ámbito de la Justicia.

3. Nuevas herramientas al servicio de la digitalización en la Administración de Justicia

En estas líneas se ha visto cómo la incorporación de la tecnología va en aumento y se hace inevitable la implementación de la robótica en el ámbito judicial. Nuestra administración está dando grandes pasos para convertirse en una de las más digitalizadas.

Nos encontramos con una sociedad modulada por tecnologías diferentes a la que hemos conocido hasta ahora. Nuestras vidas están cada vez más condicionadas por la interacción de los seres humanos con las máquinas. La evolución tecnológica es tan profunda y se incorpora a tal velocidad en nuestras vidas, que incluye sistemas que afloran un comportamiento inteligente, capaces de analizar su entorno para alcanzar determinados objetivos. Surgen como una herramienta de apoyo en la toma de decisiones en cualquier ámbito y los algoritmos de decisión automatizada se ponen de manifiesto en distintos campos.

La inteligencia artificial es una parte de la informática que potencia que las máquinas funcionen y actúen simulando comportamiento humano, es decir, que puedan aprender y adoptar procesos racionales humanos incorporando capacidades cognitivas. Los algoritmos nos facilitan la vida y la hacen más sencilla, son capaces de asumir funciones de los humanos. Por ejemplo, pueden realizar reconocimiento facial o de imágenes; interactuar (asistentes virtuales); decidir automáticamente (recomendadores de series, libros u otros productos); detección de enfermedades (determinar patologías a partir del procesamiento de pruebas diagnósticas); tener un impacto social (robots que se ocupan de enfermos en hospitales); y aprender de muchas situaciones en tiempo real (los coches autónomos que pronto tendremos).

Desde 2013 nos encontramos ante la denominada Revolución Industrial 4.0, año en que Alemania acuñó este término que se caracteriza por el uso de sistemas inteligentes y virtuales, capaz de ejercitar tareas que hasta ahora realizaban únicamente las personas, llega la justicia de los algoritmos.

El futuro en justicia plantea un escenario en el que las relaciones serán habituales entre humanos y máquinas. El desarrollo de la tecnología avanza ininterrumpidamente transformándose en el siglo XXI en una extensión del ser humano. Internet es un claro ejemplo de ello, ha irrumpido en nuestras vidas cambiando la percepción que teníamos del concepto distancia.

Las comunicaciones pasan a ser instantáneas y la información y el acceso al conocimiento también. En el ámbito de la Administración de Justicia, la inteligencia artificial y la fabricación de máquinas y robots que reemplacen al ser humano en algunas tareas se convierte en un claro desafío donde la máquina termina siendo un producto creado a imagen y semejanza de su creador.

No cabe duda de que la robótica aplicada a la justicia es capaz de agilizar los procesos y automatizar la oficina judicial en procesos como el de la admisión o el señalamiento de juicios.

Los operadores jurídicos temen ser reemplazados por el uso de las nuevas tecnologías, aunque el uso de los robots inteligentes en la justicia debe verse como una opción más segura y asertiva para los que imparten y reciben justicia. Además, la inteligencia artificial supone una oportunidad para los profesionales de la justicia que inevitablemente adquirirán más habilidades en la interpretación de los datos y esto se añadirá en la lista de competencias de los especialistas en justicia.

Los robots inteligentes pueden apoyar a la justicia de distinta forma, pueden predecir la realización de audiencias, la celebración de un acto de conciliación, incluso la duración que tendrá un proceso judicial. En definitiva, influenciado por la estadística, el análisis predictivo que realiza, recoge y ordena los datos basados en conocimientos pasados, analizándolos y procesándolos para realizar distintas predicciones.

Los robots inteligentes podrán asumir el rol de mediador en la resolución alternativa de conflictos, pudiendo advertir las ventajas e inconvenientes de un pacto de mediación. También podrán predecir un resultado en caso de que las partes acudan a la vía judicial y la resolución sea dictada por robots.

Asimismo, se están comenzando a implantar sistemas autómatas que emplean inteligencia artificial para ofrecer, a modo de conversación, información a quién la consulte para resolver dudas en temas concretos y aportar sugerencias sobre los servicios que prestan tribunales y juzgados durante el estado de alarma. Los chatbots conversacionales cobran relevancia en tiempos de pandemia. Los contenidos deben ser objeto de actualización constante y las respuestas se van perfeccionando a medida que aumentan las consultas. Dichos asistentes ofrecen información con carácter general de forma inmediata, disminuyen los tiempos de espera en relación a la atención personal telefónica de los órganos judiciales, con la ventaja que tienen al atender múltiples solicitudes de forma simultánea. Además, se retroalimentan

mediante la demanda de nuevos contenidos vinculados a reformas organizativas o legales, empleando un lenguaje adecuado y personalizado. Mediante estos asistentes conversacionales se puede obtener información acerca de las necesidades futuras de la ciudadanía vinculada a la Administración de Justicia y aportan un conocimiento que permite detectar necesidades actuales y futuras.

Es cierto que la labor de los jueces no puede ser reemplazada por la inteligencia artificial en lo que se refiere a la interpretación y aplicación analógica de las normas (arts. 3 y 4 Código Civil). Por el momento, a nadie se le escapa la dificultad que existe de alcanzar ese nivel de aplicación para la IA, al menos en España. Por ejemplo, no parece que estemos preparados para introducir tecnología de aprendizaje automático (Machine Learning) ya que las implicaciones en justicia son demasiado graves como para liberar algoritmos de autoaprendizaje con capacidad para decidir sobre cuestiones fundamentales que afectan a las personas.

Ahora bien, esto no impide que se puedan utilizar soluciones tecnológicas que incorporen inteligencia artificial, simplemente es necesario encontrarles el encaje y darles el enfoque adecuado para que puedan aportar valor al incorporarlas en distintos ámbitos de la Administración de Justicia, sin que necesariamente sea para realizar tareas o funciones reservadas a jueces, letrados de la Administración de Justicia o fiscales.

El uso de algoritmos inteligentes puede ayudar a trabajar de manera más eficaz en un sistema donde la justicia se mide de acuerdo a los niveles de desempeño. La inteligencia artificial contribuye con la justicia en la realización de lecturas automatizadas de expedientes judiciales para apoyar a los jueces, eliminando con ello la necesidad de relectura y evitando que tengan que leer completamente la petición inicial para entender cuál fue el origen del procedimiento. Para ello se desarrollan algoritmos de inteligencia artificial que están basados en un diccionario semántico con términos y palabras clave que se relacionan con el caso.

Debemos dotar a los jueces de herramientas que les ayuden en su labor jurisdiccional, reduciendo sus tareas más repetitivas y dejando para ellos las aportaciones de valor y decisorias, solo con este apoyo, su productividad se elevará de forma sustancial. En este contexto, la labor de la inteligencia artificial se hace asistencial, no se trata de sustituir al juez, no se tiene que luchar contra la máquina porque no hay necesidad de ello, es una aliada que nos puede potenciar y hacer que nuestras capacidades se vuelquen en las tareas de más relevancia intelectual. Estos sistemas basados en la figura del «juez autómatas» no se refieren a que sea una máquina la que reemplace la labor del juez, sino que se refiere a que existan programas que ayuden o hagan más eficiente la toma de decisiones judiciales.

Así pues, con el uso de las tecnologías de la información en la Administración de Justicia, los profesionales de la justicia pueden ahorrar tiempo y trabajo, es posible obtener mayor transparencia e información sobre el funcionamiento de la justicia de manera más ágil y eficaz, las personas pueden relacionarse directamente con la justicia y ello les puede facilitar el acceso a la misma.

La inteligencia artificial puede contribuir de forma decisiva a descongestionar la justicia, a promover la tutela judicial efectiva y por tanto la convivencia pacífica. La Administración de

Justicia necesita de la tecnología y de sus beneficios para cumplir sus propios objetivos y la inteligencia artificial, en sus diversas aplicaciones, puede ser indispensable para el desarrollo del derecho en múltiples dimensiones.

4. Algunas propuestas en materia de inteligencia artificial

La inteligencia artificial se puede hacer presente en la Administración de Justicia a través de distintos sistemas. Así, en el año 2017, la Fiscalía de Buenos Aires desarrolló PROMETEA, un sistema que aplica inteligencia artificial (IA) para preparar automáticamente dictámenes judiciales.

En particular, esta herramienta consiste en un sistema de software que tiene como cometido principal la automatización de tareas reiterativas y la aplicación de IA para la elaboración automática de dictámenes jurídicos basándose en casos análogos para cuya solución ya existen precedentes judiciales reiterados. El uso de la herramienta ha permitido a la Fiscalía incrementar la eficiencia de sus procesos de manera significativa. Algunos de los beneficios de PROMETEA, ha sido la reducción de 90 minutos a 1 minuto (99%) para la resolución de un pliego de contrataciones, de 167 días a 38 días (77%) para procesos de requerimiento a juicio, de 190 días a 42 días (78%) para amparos habitacionales con citación de terceros, entre otros. Esta ganancia en términos de plazos permitió que los empleados y funcionarios dedicados a realizar las tareas automatizadas pudieran dedicar más tiempo a aquellos casos más complejos que requieren un análisis más profundo, mejorando la calidad de sus dictámenes en estos casos específicos.

Por otro lado, en Estados Unidos de América, desde 1998 se encuentra el sistema Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions (COMPASS) un algoritmo que analiza el historial delictivo de los reos para determinar si tienen probabilidades de reincidir en un futuro. El sistema realiza una serie de cálculos basándose en el historial de cada uno de los delincuentes y, dependiendo del resultado, aconseja a los jueces en el momento de dictar sentencia sobre el número de años y el tipo de pena que cree prudente imponer.

Por su parte, la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas de TI a Gran Escala en el Área de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) ha otorgado a un consorcio formado por IDEMIA y Sopra Steria un contrato marco para la entrega de un nuevo sistema de correspondencia biométrica compartida (sBMS). Para 2022, el sBMS será uno de los sistemas biométricos más grandes del mundo, integrando una base de datos de más de 400 millones de ciudadanos de terceros países con sus huellas digitales e imágenes faciales. Basado en la tecnología biométrica europea, este nuevo sistema satisfará primero las necesidades de identificación del nuevo Sistema Europeo de Entrada / Salida, siendo así la piedra angular de la protección de las fronteras europeas.

El espacio Schengen, una zona de libre desplazamiento entre 26 países europeos que han abolido sus fronteras internas, es clave para facilitar el movimiento libre y sin restricciones de las personas. El uso de las últimas tecnologías biométricas permite garantizar la protección de las fronteras exteriores a largo plazo. Este sistema de correspondencia biométrica

compartido, cuyo objetivo es luchar contra la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, se convertirá en uno de los sistemas de este tipo biométricos más grandes del mundo cuando integre todas las bases de datos biométricas existentes y futuras de la Unión Europea.

Como contribución a la iniciativa Smart Borders y al marco de interoperabilidad, el sBMS no solo servirá al futuro Sistema de Entrada / Salida (EES), sino también a muchos otros sistemas que ya están en uso en la UE, incluido el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS), Eurodac (Base de Datos Europea de Dactiloscopia de Asilo) y el futuro ECRIS-TCN (Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales para ciudadanos de terceros países).

Concretamente, en España, se encuentra en funcionamiento el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, que se puso en funcionamiento el 26 de julio del 2007, en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

VioGén opera con inteligencia artificial y Big Data, fundamentado en dos tests de evaluación del riesgo de las denunciantes o víctimas ya con sentencia, determina un nivel de riesgo de agresión que conlleva un grado específico de protección policial, tanto antes como después del juicio o incluso cuando éste no se llegue a producir. Desde la puesta en funcionamiento de esta herramienta, hace ya una década, la reincidencia de las agresiones ha disminuido un 25% según los últimos datos. Y si de forma genérica la reincidencia en otros países del entorno alcanza el 35%, en España se sitúa ya en el 15%. Por lo que, se considera un eficaz sistema de predicción que está consiguiendo proteger a las víctimas.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de sistemas inteligentes que se podrían abordar en la Comunidad Valenciana.

Un **asistente virtual para la resolución de consultas al ciudadano** conlleva la posibilidad de implementar un sistema de asistencia virtual personalizada para informar al ciudadano sobre trámites con la Administración de Justicia y para obtener información judicial.

Podría abarcar una temática diversa: actuaciones a realizar mediante certificación electrónica, consultas sobre el procedimiento judicial, señalamiento de juicios, presentación de escritos iniciadores y de trámite, informes periciales, solución extrajudicial de conflictos, autenticidad e integridad de los documentos emitidos, justicia gratuita, etc.

Mediante el procesamiento del lenguaje natural (PLN) como método de interacción, ya sea a través de texto o de voz, se eleva el nivel del servicio de asistencia y apoyo a los ciudadanos. En su desarrollo, se le dota de una capacidad de entendimiento que se consigue, entre otros, mediante algoritmos de inteligencia artificial, gestión de diálogos y toma de decisiones.

Además, este asistente virtual no solo proporciona una funcionalidad consultiva, sino que también desencadena operaciones transaccionales (actuaciones, trámites, quejas o sugerencias). Asimismo, el mismo permite el almacenamiento de las conversaciones de forma anónima, lo que facilita su análisis y posibilita valorar y revisar periódicamente el uso que se

realiza del asistente virtual para detectar posibles necesidades de refuerzo, entrenamiento de las capacidades actuales y también los nuevos conocimientos que el ciudadano está demandando.

Un **asistente virtual para usuarios internos de la Administración de Justicia** permite atender de forma personalizada, consultas de jueces, fiscales, letrados y otros usuarios de la Administración de Justicia.

El mismo se podría incorporar como primer nivel de resolución de dudas y consultas y contaría con un asistente de voz que permitiría realizar búsquedas rápidas gracias a comandos (buscar jurisprudencia, legislación, sentencias similares, referencias legislativas, localizar trámites, informar sobre actuaciones pendientes, etc). También tendría la posibilidad de almacenar las conversaciones de forma anónima para facilitar su análisis y permitir valorar y revisar periódicamente el uso que se realiza del asistente virtual. Del mismo modo permitiría detectar las posibles necesidades de refuerzo y entrenamiento de las capacidades actuales.

Sistema de comparecencia Apud Acta con validación de identidad mediante parámetros biométricos. Actualmente para cada comparecencia *apud acta* es necesaria la presencia e intervención de un funcionario que formaliza y certifica la comparecencia. Cada uno de estos actos se tramita mediante documentos en papel y firma ológrafa, junto con el registro manual de la comparecencia en el sistema. La identificación se realiza sin un apoyo tecnológico que asista al funcionario, pues la validación de la identidad se lleva a cabo con la posesión y exhibición de un documento acreditativo de identidad.

Con este sistema se pretende convertir la comparecencia *apud acta* en un proceso desatendido mediante la implantación de un aplicativo en formato de quiosco flexible y modular que permite la utilización de dispositivos de lectura y verificación de documentos identificativos, unido a la capacidad de captura y tratamiento de datos biométricos, tales como las huellas dactilares la imagen facial o del iris para asegurar la validación de la identidad de las personas.

De esta forma, se facilita un autoservicio de comparecencia simple que, además, puede estar monitorizado para los casos en los que se requiera cualquier tipo de intervención por parte del funcionario responsable de este proceso.

Por otro lado, el crecimiento permanente de la demanda de servicio de la Administración de Justicia, también por efecto post-Covid19, requiere revisar las previsiones presupuestarias desde diferentes puntos de vista: edificios, infraestructuras y personal.

A través de la herramienta **Planned Growth Analysis in Justice** se puede prever el esfuerzo presupuestario de forma progresiva y en línea con el análisis sobre el crecimiento de los servicios a prestar a los ciudadanos, lo que permitirá racionalizar la inversión de acuerdo con su proyección en el tiempo. Basado en algoritmos predictivos, permite simular diferentes escenarios, detectar riesgos para el cumplimiento de los presupuestos y definir estrategias de contención o mitigación, estimar el retraso en la tramitación de los expedientes judiciales en el momento del análisis y ajustar las previsiones contractuales anuales o plurianuales.

El análisis se puede segmentar por provincia y/o partido judicial, jurisdicción, especialidad (familia, concursal, etc.) y tipo de unidad funcional (Juzgado de Instrucción, Juzgado de lo Mercantil, etc.) utilizando los meses de retraso como unidad métrica de exceso de trabajo, partiendo de un volumen medio de expedientes gestionados en el presente y en circunstancias de normalidad. Además, el análisis se puede extender explicando la influencia de factores socioeconómicos en el aumento de la actividad judicial mediante datos de correlación entre variables.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ESTEVEZ, Elsa, Linares Lejarraga, Sebastián, Fillottrani, Pablo. *Transformando la Administración de Justicia con herramientas de inteligencia artificial*. [en línea]: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/PROMETEA-Transformando-la-administracion-de-justicia-con-herramientas-de-inteligencia-artificial.pdf>.

GAY, M.^a Eugènia, *Por una Justicia Digital*. Obtenido de Digitales.es. [en línea]: <https://www.digitales.es/blog-post/por-una-justicia-digital/>

GARCÍA-VARELA IGLESIAS, Román. «El proceso de transformación digital en la Administración de Justicia española», *Diario La Ley*, 2020 [en línea]: <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/11/09/el-proceso-de-transformacion-digital-en-la-administracion-de-justicia-espanola>

MARTÍN-ARROYO, Javier, Rincón, Reyes. «La inteligencia artificial se abre paso en la justicia española». *El País*, 2021 [en línea]: <https://elpais.com/tecnologia/2021-02-20/la-inteligencia-artificial-se-abre-paso-en-la-justicia-espanola.html>

SAMANIEGO, Juan. ¿Estamos listos para que la tecnología tome el mazo de la justicia? [en línea]: <https://www.nobbot.com/futuro/inteligencia-artificial-en-la-justicia/>

SUAREZ MANRIQUE, Wilson Yesid, De León Vargas, Georgina Isabel. *Inteligencia artificial y su aplicación en la Administración de Justicia*. [en línea]: https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/10111/6.%20Wilson%20Suarez_.pdf?sequence=3&isAllowed=y

LEGISLACIÓN

España. Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de noviembre de 1994, núm. 268, pp. 34605 a 34628.

Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, de 16 de abril de 2002.

Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de mayo de 2003, núm. 126, pp. 20187 a 20197.

Plan de Transparencia Digital, de 21 de octubre de 2005.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de junio de 2007, núm. 150, pp. 27150 a 27166.

Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de enero de 2010, núm. 25, pp. 8089 a 8138.

Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de julio de 2011, núm. 160, pp. 71320 a 71348.

Real Decreto 396/2013, de 7 de junio, por el que se regula el Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica. *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de junio de 2013, núm. 146, pp. 46136 a 46149.

Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado*, de 6 de octubre de 2015, núm. 239, pp. 90240 a 90288.

Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET. *Boletín Oficial del Estado*, de 1 de diciembre de 2015, núm. 287, pp. 113314 a 113331.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de diciembre de 2018, núm. 294, pp. 119788 a 119857.

Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 2018, núm. 314, pp. 129806 a 129826.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de abril de 2020, núm. 67, pp. 25390 a 25400.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de abril de 2020, núm. 91, pp. 27885 a 27972.

Comunitat Valenciana. Orden 8/2019, de 28 de mayo, de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por la que se crea la sede judicial electrónica de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 31 de mayo de 2019, núm. 8560.

Unión Europea. Carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno, adoptada por el Grupo de Trabajo sobre la Calidad de la Justicia (CE-PEJ-GT-QUAL) del Consejo de Europa en diciembre de 2018.

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). *Diario Oficial de la Unión Europea* L 119, 4 de mayo de 2016, pp. 1-88.

EL IMPACTO DEL ESTADO DE ALARMA POR EL COVID-19 EN LOS PLAZOS PROCESALES. TRES MESES QUE NUNCA EXISTIERON: UNA REFLEXIÓN PARA FUTURAS PANDEMIAS

Jaime Font de Mora Rullán

Letrado de la Administración de Justicia

RESUMEN: Este artículo pretende ser una crónica acerca de uno de los principales efectos que la pandemia del Covid-19 y la consiguiente declaración del estado de alarma tuvieron en el ámbito de la Administración de Justicia: la suspensión de los plazos procesales. Se trataba de un escenario inédito, impensable tan solo un tiempo atrás, y que supuso una auténtica conmoción en el mundo judicial. Tres meses que nunca existieron a efectos procesales por la suspensión general de los plazos decretada por el Gobierno en virtud del Real Decreto 463/20, de 14 de marzo. ¿Resulta posible obtener alguna lección de esta experiencia tan traumática? Ante futuros escenarios de parálisis, ¿se podría actuar de otro modo aplicando las enseñanzas obtenidas de esta pandemia del Covid-19 que estamos aún en vías de superar? La perspectiva que otorga el transcurso de más de un año desde el minuto cero de la parálisis de la Administración de Justicia constituye la atalaya perfecta desde la que reflexionar sobre dicha cuestión.

PALABRAS CLAVE: plazos procesales, Covid-19, estado de alarma, suspensión, Administración de Justicia, juzgados y tribunales, letrados de la Administración de Justicia

ABSTRACT: This article aims to be a chronicle about one of the main effects that the Covid-19 pandemic and the consequent declaration of the state of alarm had in the field of the Administration of Justice: the suspension of the procedural deadlines. It was an unprecedented scenario, unthinkable only a while ago, and which was a real shock in the judicial world. Three months that never existed for procedural purposes due to the general suspension of terms decreed by the Government by virtue of Royal Decree 463/20, of March 14. Is it possible to draw any lessons from this traumatic experience? Faced with future paralysis scenarios, could we act differently by applying the lessons learned from this Covid-19 pandemic that we are still in the process of overcoming? The perspective that the passage of more than a year from minute zero of paralysis of the Administration of Justice provides the perfect vantage point from which to reflect on this question.

KEYWORDS: procedural deadlines, Covid-19, state of alarm, suspension, Administration of Justice, courts and tribunals, lawyer of the Administration of Justice

SUMARIO: 1. Introducción: conmoción en la Administración de Justicia ante el estado de alarma. 2. La fase inicial: paralización general de los plazos procesales y sus excepciones. 3. Evolución durante el estado de alarma y sus prórrogas. Normas interpretativas dictadas por el CGPJ y otras instancias. 4. La desescalada en materia de plazos procesales, principales dudas que se suscitaron. 5. Conclusiones y enseñanzas para futuras pandemias. 6. Bibliografía. Anexo I. Línea temporal del impacto del estado de alarma en los plazos procesales. Anexo II. Resumen de las principales disposiciones dictadas durante el estado de alarma en materia de plazos procesales.

“En todo hecho humano lo más 'sustancial' es la cronología.
El ser del hombre es fechado, quiero decir,
el hombre es en una fecha, más aún, es una fecha”.

ORTEGA Y GASSET¹

1. Introducción: conmoción en la Administración de Justicia ante el estado de alarma

La declaración del estado de alarma para afrontar la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 hace ahora poco más de un año en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, supuso una profunda conmoción para la Administración de Justicia al igual que para el resto de la sociedad española en todas sus dimensiones y aspectos. Por primera vez en nuestra historia reciente la maquinaria judicial se detuvo prácticamente en seco y de una forma abrupta, salvo para los asuntos más graves y urgentes que no admitían demora (guardias y detenidos, medidas cautelares, etc). Los Juzgados de Instrucción en funciones de guardia se constituyeron en el último dique ante la situación tan dramática que se vivía en esos críticos momentos, encargándose de la recepción de todo tipo de escritos y haciendo de filtro ante las actuaciones que resultaban urgentes y de ineludible cumplimiento, con la finalidad de que no se produjera una paralización absoluta de la actividad procesal. Pero lo cierto es que el grueso del trabajo ordinario de los Juzgados y Tribunales, en todos los órdenes jurisdiccionales e instancias, quedó suspendido de facto. Jueces, Letrados de la Administración de Justicia, Fiscales y demás personal de los órganos judiciales se vieron confinados en sus domicilios como el resto de los trabajadores públicos y privados, con pocas o nulas opciones de acceder al teletrabajo en esos primeros instantes ante lo inesperado de una medida de tan profundo calado, impensable tan solo unas semanas antes de su adopción.

Pero el estado de consternación y el estancamiento total en la actividad judicial duraron tan solo unos días, pues enseguida la actividad se reanudó en todo aquello que resultó posible, impulsándose a marchas forzadas el teletrabajo como fórmula alternativa para el desempeño laboral, novedad tecnológica que ha llegado para quedarse definitivamente². Y así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana para finales de marzo ya se facilitó a los Letrados de la Administración de Justicia³ la posibilidad de acceder de forma remota a su escritorio de trabajo lo que permitió acometer algunas de las tareas más esenciales de la jurisdicción

1. Ortega y Gasset, J. *Revista de Occidente*, 132, p. 58.

2. Concretamente ha sido el Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre, el que ha consagrado esta modalidad de trabajo en las administraciones públicas mediante la reforma del Estatuto Básico del Empleado Público, introduciendo un nuevo artículo 47 bis que define el teletrabajo como *aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación*.

3. Los jueces ya disponían desde ante del estado de alarma de un portátil que les permitía acceder de forma remota. Y el acceso vía VPN para los funcionarios tardó aún varias semanas más en implantarse, concretamente a partir del 14 de abril.

civil, como por ejemplo ejecutar los pagos judiciales en los casos de situación de necesidad como ocurre en las ejecuciones de familia, indemnizaciones, etc. Esta tibia reactivación de la actividad procesal vino acompañada del dictado de numerosas disposiciones por todas las instancias de gobierno del Poder Judicial en sentido amplio, desde el CGPJ, el Ministerio de Justicia y la Consellería de Justicia, en su cúspide, hasta las distintas comisiones ad hoc que se fueron creando para intentar dotar de una mínima seguridad jurídica a esos momentos tan comprometidos en los que todo eran dudas e incertidumbre sobre qué se podía hacer y cómo podía acometerse la más básica labor procesal. De esta forma proliferaron los acuerdos e instrucciones del CGPJ, de la Secretaría General de la Administración de Justicia, de la Dirección General de Justicia, y ya a nivel reglamentario, las emanadas de las comisiones constituidas a nivel del TSJ y las respectivas Audiencias Provinciales a las que fueron incorporándose paulatinamente los distintos operadores jurídicos con intervención en la Administración de Justicia, como los colegios de abogados, procuradores, graduados sociales, sindicatos, etc⁴. Toda una ingente labor que ya ha quedado en el olvido, pues sus frutos eran por naturaleza efímeros y con fecha de caducidad, pero sin cuyo concurso no hubiese sido posible superar una situación tan dramática como la vivida durante las semanas iniciales de aquel primer estado de alarma.

Dentro de esta vorágine y del inevitable caos generado en los instantes previos, coetáneos e inmediatamente posteriores a la declaración del estado de alarma, una de las cuestiones jurídicas más acuciantes de cuantas se planteaban era la relativa a qué iba a suceder con los plazos procesales, qué tratamiento iban a recibir, pues hay que tener presente que se trata de plazos propios de obligado cumplimiento, sometidos al principio general de preclusión en caso de incumplimiento, perdiéndose la oportunidad de realizar el acto de que se trate, tal y como reza el artículo 136 de la LEC. Cualquier actividad procesal, por básica que fuese, se veía inevitablemente afectada por el bloqueo de los órganos judiciales. Y el problema era bidireccional, ya que, por un lado, los profesionales de la justicia (abogados, procuradores, etc.) y ciudadanos obligados a realizar un trámite procesal como, por ejemplo, contestar una demanda, interponer un recurso, atender un mandato judicial, comparecer como testigo a una vista, etc., se veían imposibilitados de facto para poder realizar dicha actuación. Pero a su vez se planteaba una seria dificultad para las oficinas judiciales, cuya maquinaria se había detenido completamente, pero, pese a ello, corrían el riesgo de seguir recibiendo nuevas demandas y escritos de forma telemática a través de la plataforma LEXNET o las respectivas sedes judiciales electrónicas, que seguían operativas las 24 horas del día, lo que hubiese conllevado un inevitable colapso judicial ante el aluvión de demandas y escritos que se habrían podido recibir en caso de no adoptar medidas contundentes. Por exponerlo gráficamente, en aquellos momentos los Juzgados y Tribunales eran como barcos varados y sin capacidad de reacción, expuestos a los miles de escritos y demandas que las partes podían seguir presentando sin restricción, lo que hubiese hecho peligrar su viabilidad futura.

4. En el caso de la Comunidad Valenciana dicha Comisión de Seguimiento se constituyó por Acuerdo de la presidenta del TSJ de 13 de marzo de 2020 (expediente gubernativo 57/20), señalando su primera reunión para el 15 de marzo a las 10:00 horas. Aunque también se constituyeron comisiones a nivel provincial.

2. La fase inicial: paralización general de los plazos procesales y sus excepciones

Ante tan convulsa situación, la decisión que adoptó el Gobierno, contundente, se plasmó en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, en cuya virtud se acordó una suspensión general de los plazos procesales, estableciendo concretamente dicha disposición que: *se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo*⁵.

Para, a continuación, definir una serie de importantes excepciones utilizando dos fórmulas complementarias: en primer lugar, aplicando un tratamiento individualizado para cada orden jurisdiccional concreto, con especial incidencia en el ámbito penal, sin duda el más sensible ante la crisis padecida dado que por su propia naturaleza no admite interrupción ni demora en gran parte de sus actuaciones (como por ejemplo, tal y como se recogen en el apartado segundo de la citada disposición adicional segunda: *el habeas corpus, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Asimismo, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.*) Pero estableciendo también cuatro relevantes excepciones para los restantes órdenes jurisdiccionales, contencioso-administrativo, social y civil, a saber:

- a) *El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.*
- b) *Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.*
- c) *La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*
- d) *La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil.*

Es decir, que el legislador efectuó una selección detallada de los procedimientos judiciales más sensibles cuya tramitación no podía verse afectada por la parálisis generada por el estado de alarma, y cuyo común denominador radica en la protección de los derechos funda-

5. La doctrina criticó esta redacción por su falta de precisión, destacando PICÓ I JUNOY, J., op. cit., p. 2, *la confusa y ambigua redacción del punto primero de la disposición adicional segunda del RD 463/2020 ya que, por un lado, su enunciado utiliza la expresión «suspensión» de los plazos procesales, pero su contenido emplea el término «interrupción» de los plazos cuando, como sabemos, ambos conceptos son distintos y tienen efectos diferentes.*

mentales o de bienes jurídicos especialmente protegidos, como sucede con la protección de los menores o de personas con capacidad modificada judicialmente.

Pero para cerrar el círculo de esta regulación de urgencia, el Ejecutivo, consciente de que no podía establecer un *numerus clausus* que contemplara todos los posibles supuestos urgentes que requiriesen del impulso procesal, optó por establecer una cláusula general de habilitación en el apartado cuarto de la disposición adicional segunda al establecer que *no obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso*. Esta previsión dio lugar a una considerable casuística acerca de qué debía interpretarse como “perjuicios irreparables” en los derechos e intereses de las partes, pero, en cualquier caso, la habilitación requería el dictado de una resolución ad hoc del Juez (providencia o auto) motivando las razones para acordar una excepción concreta a la regla general de la suspensión de los plazos procesales.

Con esta norma inicial quedó configurado el panorama general tras la declaración del estado de alarma: cese total en la actividad judicial tanto por parte de los órganos judiciales, que no podían dictar resoluciones ni notificarlas, como para los profesionales y justiciables en general, que no podían presentar escritos de ninguna clase. Ello salvo que se tratara de alguno de los procedimientos expresamente exceptuados por la propia normativa o en virtud de resolución judicial motivada que así lo acordase. Ese 14 de marzo de 2020 el reloj de la Justicia se detuvo casi por completo por primera vez en nuestra historia reciente.

3. Evolución durante el estado de alarma y sus prórrogas. Normas interpretativas dictadas por el CGPJ y otras instancias

La suspensión de los plazos procesales durante la vigencia del estado de alarma fue, por tanto, la medida de choque que los poderes públicos tuvieron que adoptar para tratar de evitar el colapso de la Administración de Justicia y que pudiera producirse una afectación generalizada a los derechos de los justiciables que no estuvieran en condiciones adecuadas para poder cumplirlos. Pero dicha medida fue solo el primer paso de la cadena de acontecimientos que se aceleró a partir de ese momento, generándose una tensión permanente entre la suspensión generalizada y la necesidad de ir ampliando las excepciones para poder realizar determinadas actuaciones procesales, aunque no conllevaran el inicio del cómputo de los plazos legalmente previstos. Y es que a nadie se le escapaba que detener la Administración de Justicia podía tener unas consecuencias perturbadoras y con efectos a muy largo plazo, con una carga de trabajo acumulada difícil de asumir, planeando en todo momento el riesgo cierto de incurrir en su colapso. Por lo tanto, al propio tiempo que la pandemia fue evolucionando desde el punto de vista sanitario, en lo que luego se conocería como “primera ola” del coronavirus, y al igual que el marco jurídico fue adaptándose a la situación social requerida en cada momento, en el caso del funcionamiento de la Administración de Justicia también se produjo una relevante evolución desde el parón inicial hasta alcanzar la anhelada desescalada, que en el mes de marzo de 2020 se veía muy lejana ante la perspectiva de un futuro incierto y de consecuencias desconocidas en ese momento.

El primer paso en esa evolución lo dio el CGPJ en un Acuerdo de la Comisión Permanente de 14 de marzo de 2020 que, replicando la medida inicial del Gobierno y ampliando un Acuerdo anterior del 11 de marzo de 2020 que había limitado sus efectos a determinadas zonas⁶, generalizó la suspensión de las actuaciones judiciales y de los plazos procesales en todo el territorio nacional, garantizando los servicios esenciales. Concretamente, en esa sesión extraordinaria el órgano de gobierno del Poder Judicial decretó *la suspensión en todo el territorio nacional de las actuaciones judiciales programadas y de los plazos procesales, a la vista de las medidas contenidas en el Real Decreto aprobado hoy por el Consejo de Ministros en relación con la pandemia de coronavirus Covid-19 en el que se declara el estado de alarma y mientras se mantenga este*, destacando que dicha medida se adoptaba en coordinación con el Ministerio de Justicia y al FGE. En dicho acuerdo el CGPJ amplió el catálogo de excepciones a la suspensión hasta en 12 puntos⁷, refiriéndose con carácter general a *cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicio irreparable y ...los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes y preferentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la tutela judicial reclamada)*.

Y posteriormente por Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 18 de marzo de 2020 se concretó el alcance de la suspensión de los plazos procesales, extendiéndola *a aquellos plazos legalmente establecidos para el cumplimiento de obligaciones legales con proyección procesal, y en particular, a los que rigen para la presentación de la solicitud de concurso*. Y fijando una serie de criterios sobre la presentación de escritos para evitar que se siguieran presentando de forma indiscriminada, *limitándose la forma telemática a aquellos que tengan por objeto única y exclusivamente actuaciones procesales declaradas urgentes e inaplazables*. Pero el principal problema en este caso es que el CGPJ no se pronunció sobre los efectos que debía tener la presentación de escritos de forma indebida e injustificada, ya que no todos los profesionales cumplieron de forma adecuada con dichas previsiones, continuando

6. Concretamente para el País Vasco, la Comunidad de Madrid y los partidos judiciales de Haro (La Rioja) e Igualada (Barcelona), a la vista de las disposiciones adoptadas allí por las autoridades sanitarias en las últimas horas, como la declaración de emergencia sanitaria en Euskadi o el confinamiento en el municipio barcelonés. En el caso de la Comunidad Valenciana por Acuerdo de 13 de marzo de 2020 de la presidenta del TSJ de la Comunidad Valenciana (expediente gubernativo 57/20) se acordó ya *la suspensión generalizada de las actuaciones judiciales programadas y de los plazos procesales, hasta la fecha que concrete el Consejo General del Poder Judicial*.

7. Concretamente el catálogo de supuestos contemplados por el CGPJ era el siguiente (cifrese que mucho más amplio que los previstos por el Gobierno en el RD 463/20): 2. *Internamientos urgentes del artículo 763 de la LEC*. 3. *La adopción de medidas cautelares u otras actuaciones inaplazables, como las medidas de protección de menores del artículo 158 CC*. 4. *Los juzgados de violencia sobre la mujer realizarán los servicios de guardia que les correspondan. En particular deberán asegurar el dictado de las órdenes de protección y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer y menores*. 5. *El Registro Civil prestará atención permanente durante las horas de audiencia. En particular, deberán asegurar la expedición de licencias de enterramiento, las inscripciones de nacimiento en plazo preteritorio y la celebración de matrimonios del artículo 52 CC*. 6. *Las actuaciones con detenido y otras que resulten inaplazables, como adopción de medidas cautelares urgentes, levantamientos de cadáver, entradas y registros, etc*. 7. *Cualquier actuación en causa con presos o detenidos*. 8. *Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria*. 9. *En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las autorizaciones de entrada sanitarias, urgentes e inaplazables, derechos fundamentales cuya resolución tenga carácter urgente, medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes, y recursos contencioso-electoral*. 10. *En el orden jurisdiccional social, la celebración de juicios declarados urgentes por la ley y las medidas cautelares urgentes y preferentes, así como los procesos de EREs y ERTES*.

con la presentación de escritos que claramente no entraban en el supuesto de hecho de las excepciones establecidas. Ante ello se siguieron distintas prácticas por parte de los órganos judiciales, desde aquellos que optaron por rechazar y repeler sistemáticamente dichos escritos no urgentes, a aquellos otros que los mantuvieron *sine die* en la bandeja de entrada o los procesaron, pero dejándolos sin proveer hasta la reanudación de la actividad judicial.

En cualquier caso, estas actuaciones iniciales del CGPJ en materia de plazos y actividad procesal ponen de relieve uno de los factores que más dificultades entrañó en el ámbito de la Administración de Justicia a la hora de abordar las consecuencias de la pandemia del Covid-19 y las medidas que hubo que adoptar, a saber: la compleja arquitectura institucional que presenta dicho sector público en nuestro país, con diversas instancias de decisión cuyas competencias tienden a solaparse dando lugar a una cogobernanza difícil de gestionar y con muchos puntos de fricción. Gobierno (a través del Ministerio de Justicia), CGPJ, FGE, Comunidades Autónomas con competencias transferidas, conforman un mapa institucional plural cuyas piezas no siempre son fáciles de ensamblar. Y en el caso concreto de tener que abordar un escenario absolutamente inédito, como fue el derivado del primer estado de alarma, resultaba inevitable que salieran a la luz las costuras del sistema y sus debilidades, poniendo de relieve la falta de coordinación en muchos aspectos, hasta el punto de dar la sensación en determinados momentos de que se estaba ante una carrera para ver qué organismo o institución daba la última palabra, con instrucciones y órdenes en paralelo y solapadas sobre una misma materia, cuando no contradictorias.

En concreto, la fricción principal se produjo entre el Poder Judicial, encarnado por el CGPJ, que no estaba dispuesto a dejarse ningunear y apartar en el ejercicio de sus funciones frente a un Poder Ejecutivo, encarnado por un Gobierno que actuaba a través del Ministerio de Justicia, sometido a la coordinación general del Ministerio de Sanidad como autoridad suprema ante la pandemia, omnímodo por los plenos poderes que le confería la declaración del estado de alarma, a lo que hay que sumar los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de justicia, que en tanto administraciones prestacionales debían ser tenidas en cuenta necesariamente en las medidas a adoptar. Pero también en este punto la situación fue evolucionando y frente a la sensación de descoordinación inicial cada vez se fue profundizando en un mayor grado de colaboración entre las distintas instancias de decisión implicadas.

Siguiendo con la evolución en lo que atañe a los plazos procesales, la siguiente normativa relevante que se dictó al respecto fue la Resolución del Secretario de Estado de Justicia sobre servicios esenciales en la Administración de Justicia, de 14 de marzo de 2020. Esta disposición, dictada en coordinación con el CGPJ, concretaba los servicios esenciales que debían mantenerse, también en 12 apartados, y, sobre todo, establecía el personal mínimo que debía incorporarse a los órganos judiciales para atenderlos, lo que a su vez fue traspuesto con algunas modificaciones por las distintas Comunidades Autónomas con competencias transferidas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Por su parte, el Ministerio de Justicia adoptó una serie de disposiciones adicionales de carácter menor para regular aspectos concretos del funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, como por ejemplo la suspensión de las subastas judiciales electrónicas que se estaban cele-

brando el 14 de marzo, que fueron inicialmente suspendidas para ser definitivamente canceladas, de forma que una vez concluido el estado de alarma hubo que publicarlas nuevamente en el Portal de la Agencia Estatal del BOE, pero sin necesidad de pagar una nueva tasa⁸. O las disposiciones adoptadas en relación con la llevanza de la cuenta de consignaciones judiciales, concretamente la Instrucción 1/2020, de 25 de marzo, del Secretario General de la Administración de Justicia, relativa a la gestión de la cuenta de depósitos y consignaciones judiciales durante la vigencia del estado de alarma, posteriormente concretada por la Circular 1/2020, de 1 de abril, de la Secretaría General de la Administración de Justicia que establece el protocolo de actuación conjunto para la realización de los pagos en procesos judiciales durante el estado de alarma. La pretensión fundamental de esta normativa reglamentaria era que no se paralizara la entrega de las cantidades consignadas en las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales, estableciendo con carácter general la citada Instrucción que *las cuantías depositadas en la cuenta de depósitos y consignaciones judiciales que deban ser entregadas a las partes o a terceros tendrán la consideración de actuaciones inaplazables durante el periodo de vigencia del estado de alarma*. Para ello se consagró la transferencia bancaria como medio principal de pago salvo excepción justificada, ampliando la Circular la posibilidad de realizar el pago a través de los profesionales. Pero dicha normativa fue duramente criticada en su momento por las asociaciones del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, en tanto encargados de la llevanza de dichas cuentas, dado que en esas fechas resultaba imposible trabajar en muchos órganos judiciales al carecer de teletrabajo, además de no estar en condiciones para poder dictar y notificar las resoluciones procesales que amparasen la entrega de tales importes. Pero finalmente, pese al tenor literal de la norma, imperó el sentido común de forma que la medida se concretó en la entrega de las cantidades que realmente tenían la consideración de urgente, tales como alimentos de menores, pensiones compensatorias, indemnizaciones, procediendo en el resto de los supuestos como regla general a la entrega de las cantidades previa petición de las partes interesadas.

Pero más allá de esas actuaciones concretas, sin duda el siguiente hito fundamental en el proceso emprendido hacia la desescalada en la Administración de Justicia lo constituyó la Resolución del Ministro de Justicia de 13 de abril de 2020 por la que se adapta la prestación del servicio público de justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (norma que prorrogó el estado de alarma) ya que supuso el primer paso decidido a fin de retomar la actividad de los órganos judiciales aun a pesar de mantenerse la suspensión de los plazos procesales con carácter general. Y concretamente para ello se adoptaron dos medidas que en ese momento generaron una considerable controversia, al permitir:

- El registro de todos los escritos presentados en las oficinas judiciales y fiscales de forma telemática (Lexnet o sistemas equivalentes en País Vasco, Cataluña, Nava-

8. Dicha circunstancia se comunicó a los órganos judiciales mediante una Nota de 16 de marzo de 2020 en la que se informaba acerca de que, *para dar virtualidad a esta suspensión en los procesos de ejecución, hoy lunes 16 de marzo de 2020 se ha solicitado a la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado la suspensión de todas las subastas judiciales que se estaban celebrando, suspensión que se ha producido a las 12:30 horas*. Posteriormente en Nota de 26 de marzo de 2020 se comunicó que, *con motivo de la prórroga del estado de alarma, se va a proceder a dar de baja todas las subastas judiciales que se estaban celebrando en España y que quedaron suspendidas, las cuales se reiniciarán concluido el estado de alarma*.

rra, Cantabria y Aragón), y su reparto a los órganos competentes, para asegurar el adecuado funcionamiento de juzgados y tribunales; recomendándose a estos efectos a abogados, procuradores y graduados sociales una ponderación o moderación en la presentación de escritos para hacer más viable el reparto.

- La llevanza de todos aquellos procedimientos no enmarcados en la categoría de servicios esenciales siempre que lo permitan los medios disponibles.

De forma paralela la comisión permanente del CGPJ adoptó un acuerdo ese mismo día levantando las restricciones a la presentación de escritos por medios telemáticos.

Estas medidas fueron criticadas porque, por un lado, permitían a los profesionales y ciudadanos presentar escritos en un momento en que muchos órganos judiciales continuaban detenidos y sin verdadera capacidad de actuación por no disponer de medios para teletrabajar o tener personal confinado por la pandemia. Y, por otro, dado que la posibilidad de tramitar los procedimientos resultaba ciertamente ambigua, pues se permitía esa posibilidad para todo tipo de procedimientos, pero sin que se iniciase el cómputo de los plazos, siendo esto esencial para el normal desarrollo de los procedimientos judiciales en su concepción clásica como serie concadenada de actos procesales hasta su finalización por resolución firme⁹. La consecuencia de todo ello fue que durante esas semanas de mediados del mes de abril se generó una importante inseguridad jurídica en los Juzgados y Tribunales, cuyos responsables no sabían bien a qué atenerse, pues por un lado se les forzaba a tramitar de nuevo todo tipo de expedientes judiciales, incluso aquellos no esenciales, recibiendo ya nuevos escritos y demandas presentadas telemáticamente por profesionales y justiciables (que en muchas ocasiones desoyeron la llamada a la “ponderación o moderación en la presentación” a la que apelaba la norma gubernamental y el acuerdo del CGPJ), pero por otro, no podían computar aún los plazos procesales y no tenían claro si procedía o no practicar ya las notificaciones de las resoluciones dictadas o si dicha notificación tenía que posponerse hasta la finalización del estado de alarma, lo cual era una situación extraña, pues por principio las resoluciones judiciales no surten efecto hasta que se notifican a sus destinatarios, siendo que de pausar esa notificación podía producirse un importante decalaje entre el dictado y firma de la resolución y su notificación y recepción por las partes, pues en esos momentos aún se desconocía hasta qué fecha podía prolongarse el estado de alarma.

Para tratar de resolver el dilema que se planteaba en esos momentos se dictó por el Ministerio de Justicia la Circular 2/2020, de 20 de abril, de la Secretaría General de la Administración de Justicia que regula las notificaciones en los expedientes durante la vigencia del estado de alarma. Esta disposición aclaró los dos extremos antes comentados, al señalar que:

- *Se recomienda a los letrados de la Administración de Justicia destinados en los órganos judiciales de todos los órdenes jurisdiccionales, adoptar las medidas nece-*

9. Como destaca a este respecto Mares Roger, F., op. cit., p. 1, *Sabida es la incidencia que el tiempo tiene en el proceso jurisdiccional. De una parte, en la medida que dicho proceso, desde su perspectiva formal, viene integrado por una serie de actos que se concatenan y suceden en el tiempo. De otra, por cuanto los distintos actos jurídico-procesales que lo conforman deben realizarse, precisamente, en determinados momentos o lapsos temporales, esto es, en los términos o dentro de los plazos legalmente previstos, y en días y horas hábiles.*

sarias para que se notifiquen todas las resoluciones que se dicten en los procesos en curso, tanto si las mismas se dictan en procesos declarados esenciales como si forman parte de cualquier otro proceso, y tanto si se trata de resoluciones de trámite, como las finales que ponen fin al procedimiento.

- *Mientras los plazos procesales sigan suspendidos con carácter general, cuando las resoluciones notificadas den lugar a un plazo concreto que no se encuentre suspendido por tratarse de uno de los supuestos declarados urgentes o esenciales, se considera recomendable que esta circunstancia se haga constar expresamente en la propia resolución.*

Es decir, que se habilitaba con carácter general la posibilidad de notificar todo tipo de resoluciones dictadas incluso en los asuntos no urgentes, pero con la consecuencia de que, si dicha notificación comportaba el inicio de un plazo para las partes, el mismo seguía en suspenso hasta el alzamiento de la suspensión general decretada en su momento por el Real Decreto 463/20, que se mantenía con las excepciones de los asuntos urgentes antes reseñados.

Este escenario, que quedó configurado desde mediados-finales de abril, y que sin duda no era el ideal pero si el mal menor, fue el que se mantuvo hasta el alzamiento de la suspensión de los plazos procesales, con los órganos judiciales trabajando a duras penas con las plantillas mermadas, y los profesionales y ciudadanos retomando paulatinamente su actividad presentando de forma telemática nuevas demandas y escritos que amenazaban con aumentar exponencialmente la carga de trabajo de unos Juzgados y Tribunales incapaces de absorber en esos momentos tal caudal de nuevas actuaciones.

4. La desescalada en materia de plazos procesales, principales dudas que se suscitaron

Ante ese panorama resulta evidente que la planificación de la desescalada en el ámbito de la Administración de Justicia se convirtió en una tarea crucial y de vital importancia para intentar volver a la denominada ya por entonces “nueva normalidad” sin sobresaltos y permitiendo a todos los actores de la justicia retomar sus respectivas actividades de la forma más ordenada posible.

La luz al final del túnel de esta situación crítica para la Administración de Justicia se empezó a atisbar por fin con la Resolución de 20 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que en su disposición novena disponía lo siguiente: *con efectos desde el 4 de junio de 2020, se derogará la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, relativa a la suspensión de plazos procesales. Se alzarán la suspensión en esa misma fecha.* Previsión que fue ratificada expresamente por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/20, de 14 de marzo.

Quedaba fijado, por lo tanto, el “día D” para la desescalada en materia de plazos procesales: el 4 de junio de 2020. Sería el día en que se alzaría la suspensión general de los plazos,

a partir del cual todos los plazos previos que se habían visto suspendidos se reanudarían, y empezarían a contar todos aquellos derivados de las resoluciones dictadas y notificadas durante el estado de alarma. El nerviosismo ante la llegada de ese día se fue incrementando paulatinamente a medida que transcurría el mes de mayo, pues eran muchas las dudas que atenazaban a los operadores jurídicos, como por ejemplo si los plazos interrumpidos debían computarse de nuevo desde su inicio o simplemente se reanudaban desde el momento en que quedaron paralizados. Y tantas otras cuestiones similares. Resultaba imprescindible que se dieran unas pautas claras para evitar un incremento de la litigiosidad por los recursos que pudieran interponerse por tal motivo si la normativa no era precisa¹⁰.

Pues bien, la respuesta a esos interrogantes lo proporcionó el Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia¹¹. Esta norma adoptó una serie de decisiones clave en relación con la reactivación de los plazos procesales, a saber:

1º Reinicio de todos los plazos procesales que se habían visto suspendidos por el estado de alarma al disponer que *los términos y plazos previstos en las leyes procesales que hubieran quedado suspendidos por aplicación de lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquel en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente*

Es decir, ante la opción de la reanudación de los plazos por el tiempo restante o su reinicio, el legislador se inclinó por esta segunda medida para garantizar la seguridad jurídica de las partes¹² ante una situación tan excepcional como la que se había vivido, aun a costa del be-

10. Pues como destaca Banacloche Palau, J., op. cit., p. 12, *cuando no está claro cómo se deben computar los plazos se está creando un terreno abonado para posteriores impugnaciones y posibles nulidades, con el grave riesgo de inseguridad jurídica que ello comporta.*

11. Para los plazos atinentes al Registro de la Propiedad puede verse la Instrucción de 4 de junio de 2020, de la DGSJyFP, sobre levantamiento de medidas adoptadas por la crisis sanitaria del Covid-19.

12. Como destaca García, Sánchez, A., op. cit., *“La Exposición de motivos del citado Real Decreto, indica que: «En aras de la seguridad jurídica resulta necesario establecer unas reglas generales para el cómputo de los plazos, optándose en el artículo 3 por el reinicio del cómputo de los plazos y por no tomar en consideración, por tanto, el plazo que hubiera transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma (...) Es previsible, en consecuencia, que en los primeros días en que se retome la actividad judicial ordinaria tras el levantamiento de la suspensión de los plazos procesales, se produzca un notorio incremento en el número de recursos presentados frente a dichas resoluciones. Debe garantizarse que la vuelta a la normalidad, una vez se reactiven los plazos y el servicio de notificaciones, no suponga un colapso de las plataformas para presentación de escritos y demandas, y que los juzgados y tribunales puedan dar respuesta a todos ellos, así como que los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia tengan el tiempo necesario para preparar los escritos procesales en aras a proteger el derecho de defensa de sus clientes y representados.»*

Como es muy frecuente, la exposición de motivos evidencia la fundamentación del por qué, y con qué finalidad se dicta la norma. Vemos que lo que pretende el legislador, que lo refleja en la exposición de motivos, es otorgar un mayor plazo a los operadores jurídicos, debido al previsible colapso, lo que refuerza nuestra tesis, de que los plazos se vuelven a computar desde cero.

Es por lo que debe interpretarse que el cómputo del plazo se hará desde cero, sin tener en cuenta el tiempo transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma.”

neficio que ello podía suponer para una parte en el caso concreto, que podía ver reiniciado un plazo a punto de extinguirse (por ejemplo, si el plazo para recurrir en reposición una providencia se interrumpió en el cuarto día, ahora esa parte iba a tener de nuevo cinco días para recurrir¹³).

Por otro lado, como destaca Guerra Pérez, M. dicha solución se aplicó a todo tipo de plazos, tanto los fijados por días como por meses o años, destacando dicho autor que *esta solución, criticada por unos y defendida por otros, creo que es simplificadora y da seguridad jurídica en los plazos por días, pero no lo tengo tan claro en los plazos por meses o años, sobre los que la norma guarda silencio pero a los que entiendo resulta de igual aplicación “lex non distinguit non distinguere debemus” ya que aunque en las normas rituarías no hay muchos plazos por años no veo sentido prorrogar cinco años más la posible revisión de una sentencia firme salvo que entendamos que en estos casos es una demanda revisoria excluida de su aplicación.*

2º Especialidades en los plazos para recurrir resoluciones definitivas, estableciendo que *los plazos para el anuncio, preparación, formalización e interposición de recursos contra sentencias y demás resoluciones que, conforme a las leyes procesales, pongan fin al procedimiento y que sean notificadas durante la suspensión de plazos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como las que sean notificadas dentro de los veinte días hábiles siguientes al levantamiento de la suspensión de los plazos procesales suspendidos, quedarán ampliados por un plazo igual al previsto para el anuncio, preparación, formalización o interposición del recurso en su correspondiente ley reguladora.*

Por lo tanto, en el caso de los recursos frente a las resoluciones definitivas (principalmente la apelación, pero también casación) el legislador optó por ser especialmente garantista y no solo dispuso su reinicio, sino que acordó doblarlos. Y ello no solo para los que se vieron interrumpidos el 14 de marzo sino también para aquellos casos en que la resolución a recurrir fue notificada durante la etapa de suspensión de los plazos procesales y en los veinte días siguientes al levantamiento de la suspensión, esto es, a partir del 4 de junio. De forma que, por ejemplo, las sentencias que fueron notificadas desde dicho día hasta el 2 de julio de 2020 disponían en realidad de 40 días hábiles para poder ser recurridas.

Con estas previsiones del legislador se llegó a la fecha fundamental de la desescalada en la Administración de Justicia, el 4 de junio, alzándose en ese momento la suspensión de los plazos procesales con todas sus consecuencias. Atrás quedaron casi tres meses, entre el 14 de marzo y el 4 de junio de 2020, en que los plazos procesales no computaron salvo para los procedimientos declarados urgentes.

13. Como señala Guerra Pérez, M., op. cit., *“Hay pues un regalo de días o meses pues y la previsión de que el plazo “se reanuda” de la Adicional Segunda y de la propuesta del CGPJ de abril ya no tiene valor. Ello supone que no se tiene en cuenta los días consumidos o transcurridos antes del 14 de marzo día en que se declaró el estado de alarma.”*

5. Conclusiones y enseñanzas para futuras pandemias

¿Pero qué lecciones pueden obtenerse de esta experiencia tan traumática padecida en la Administración de Justicia? Y, concretamente, si se llegara a un nuevo escenario de paralización de la vida social en todas sus dimensiones como aconteció con el confinamiento provocado por el primer estado de alarma, ¿sería indispensable adoptar de nuevo unas medidas tan drásticas, y por lo que ahora nos ocupa, la suspensión general de los plazos procesales?

Pues la respuesta a este interrogante viene determinada por un factor cuyo especial valor ha salido a relucir precisamente con motivo de la pandemia: la plena implantación de las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia¹⁴. La situación experimentada durante el primer estado de alarma puso de manifiesto el largo trecho que aún queda para lograr el deseado expediente judicial electrónico y una justicia plenamente digital, así como la falta de medios materiales en la mayor parte de los órganos judiciales en todo el territorio nacional. Las dificultades para teletrabajar, por ejemplo, aunque fueron paulatinamente superadas merced a la actuación decidida de la Consellería de Justicia, que habilitó el acceso a través del sistema de VPN¹⁵ y distribuyó lectores de tarjetas digitales, demostraron que de poco sirve contar con esa modalidad de trabajo si no se cuenta con unos expedientes judiciales 100 % electrónicos. Es decir, en otros términos, la pandemia ha puesto a la Administración de Justicia ante el espejo de sus carencias tecnológicas sacando a la palestra sus debilidades. Pero esa conmoción también ha servido para que los responsables de las Administraciones Públicas competentes hayan tomado buena nota de la necesidad de seguir avanzando en esa labor esencial de modernización para lograr por fin una Justicia tecnológicamente puntera y capaz de afrontar retos de semejante calibre¹⁶.

Y así, por ejemplo, en el ámbito de la Comunidad Valenciana se ha iniciado el proceso para proveer de portátiles a todo el personal de justicia, lo que permitirá teletrabajar a todos los funcionarios, aunque no dispongan de medios propios. Y se han implantado plenamente las denominadas “televistas” a través del programa Cisco-Webex, compatible con el sistema de grabación Arconte-Aurea que también se está desplegando en todos los órganos judiciales de la Comunitat Valenciana. O, en otro orden de cosas, se ha impulsado por la Dirección General de Justicia por fin la sede judicial electrónica para que los ciudadanos puedan relacionarse telemáticamente con los Juzgados y Tribunales, proyecto

14. En esta misma línea puede verse a González de Lara Mingo, S, op. cit., p. 9, para quien *existe una única medida que de manera definitiva y para siempre solucionaría el colapso de la Administración de Justicia, esa medida es el uso de la inteligencia artificial. Es necesario que la Administración de Justicia en España entre de lleno en el siglo XXI.*

15. VPN (Virtual Private Network) es una tecnología de red que permite conectar uno o más ordenadores en una red privada virtual, a través de una red pública como Internet, sin necesidad de que los ordenadores estén conectados físicamente entre sí o de que estén en un mismo lugar (fuente, internet).

16. Como recuerda González de Lara Mingo, S., op. cit., p. 9, *el Real Decreto-ley 16/2020 ha establecido que las Administraciones competentes en materia de justicia dotarán a todos los órganos, oficinas judiciales y fiscalías de los medios e instrumentos electrónicos y de los sistemas de información necesarios y suficientes para poder desarrollar su función eficientemente. Estos sistemas serán plenamente accesibles y operativos sin necesidad de que los usuarios se encuentren físicamente en las sedes de sus respectivos órganos, oficinas o fiscalías, con respeto a las políticas internas que garanticen el derecho a la desconexión digital recogido en el artículo 14.j.bis y en el artículo 88 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Asimismo, formarán a los integrantes de los mismos en el uso y utilización de dichos medios e instrumentos.*

que aún debe seguir desarrollándose¹⁷. Es decir, que se ha hecho de la necesidad, virtud, tomándose conciencia de lo fundamental que es completar de una vez por todas el proceso de tecnologización de la Administración de Justicia, lo que algún autor ha llamado la Judicial-Tech.

Trasladando lo anterior a la cuestión de los plazos procesales, se plantea una cuestión esencial: ante otro escenario de cese de la actividad, ¿sería necesario acordar una suspensión general de los plazos procesales tan radical como la que se decretó? Pues en mi opinión la respuesta es que probablemente no, siempre y cuando la Administración de Justicia esté por fin plenamente digitalizada, pues por lo que se refiere al ámbito interno, no tendría que existir problema alguno para que toda la plantilla de los órganos judiciales pudiera teletrabajar desde sus domicilios, e incluso seguir celebrando vistas totalmente virtuales. Y desde el punto de vista externo, los profesionales y ciudadanos podrían tanto seguir presentando sus demandas y escritos con total normalidad las 24 horas del día a través de Lexnet y la sede judicial electrónica. La suspensión de los plazos procesales obedecía a una decisión elemental de querer garantizar la seguridad jurídica y evitar cualquier tipo de indefensión, pero si la tecnología permite superar esa quiebra de seguridad jurídica al facilitar los medios necesarios para mantener abiertas las comunicaciones entre órganos judiciales y justiciables, no tendría que haber motivo alguno para acordar una medida tan radical como la adoptada en 2020.

Por otro lado, la pandemia también ha puesto de relieve la necesidad de seguir avanzando en el reforzamiento de la cogobernanza en la Administración de Justicia entre los distintos poderes públicos e instituciones que la integran. ¿De verdad es necesario que se repliquen las mismas disposiciones por cada institución (Ministerio de Justicia, CGPJ, etc) con ligeras variaciones?, ¿tan difícil hubiese sido constituir una comisión única de seguimiento del estado de alarma con participación de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas? La imagen que se dio a los operadores jurídicos durante buena parte del proceso vivido fue poco edificante, con una hipertrofia de instrucciones y disposiciones en muchas ocasiones poco coordinada. Por lo tanto, sería recomendable que se regulara a nivel legal esa cooperación institucional, creando una comisión única, análoga al Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTE-AJE), pero para afrontar situaciones críticas y de riesgo para la Administración de Justicia.

En definitiva, estos casi tres meses que nunca existieron a efectos procesales, algo inconcebible hasta que la pandemia del Covid-19 llegó a nuestras vidas enfrentándonos a situaciones jamás antes imaginadas ni remotamente, nos han proporcionado una serie de enseñanzas que no deberían caer en saco roto y que habría que tener siempre bien presentes para lograr una Administración de Justicia más sólida y adaptable ante los nuevos retos que están por venir.

17. Concretamente entró en funcionamiento el 4 de diciembre de 2019.

6. Bibliografía

BANACLOCHE PALAU, J. "El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19", *Diario La Ley* núm. 9641, 2020.

CARBALLO FIDALGO, O. "Covid-19 y suspensión, cómputo y alzamiento de plazos procesales, administrativos y sustantivos" en *Noticias Jurídicas*, 27 de mayo de 2020, consultado el 2 de abril de 2020. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15216-covid-19-y-suspension-computo-y-alzamiento-de-plazos-procesales-administrativos-y-sustantivosnbsp;/>

GARCÍA SÁNCHEZ, A. "Plazos procesales, ¿se reanuda el cómputo o se reinicia desde cero?" en *Diario La Ley*, 27 de mayo de 2020, consultado el 4 de abril de 2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/06/02/plazos-procesales-se-reanuda-el-computo-o-se-reinicia-desde-cero>

GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., "Suspensión de plazos procesales: la interrupción del normal funcionamiento del Poder Judicial durante el Estado de Alarma", en *Diario La Ley* núm. 9610, 8 de abril de 2020.

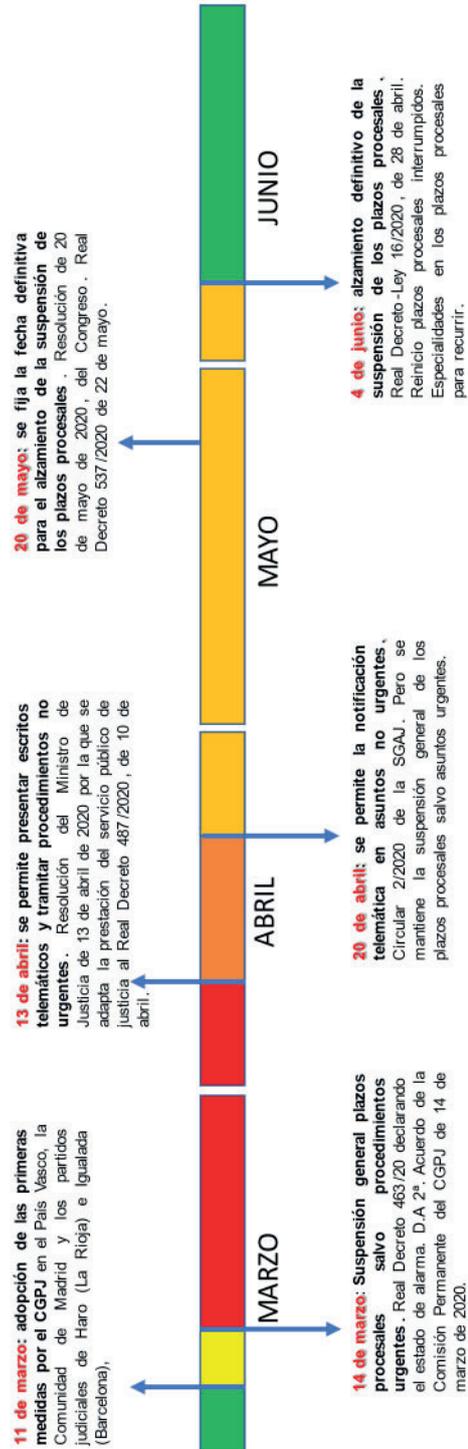
GUERRA PÉREZ, M., "¡¡Reinicio de los plazos procesales desde el 5 de junio!!" en *Blog Sepin*, 29 de mayo de 2020, consultado el 3 de abril de 2020. <https://blog.sepin.es/2020/05/reinicio-plazos-procesales-5-junio/>

MARES ROGER, F., "El requisito del tiempo en las actuaciones del proceso civil y la presentación de escritos sujetos a plazos". *Diario La Ley* núm. 5, 2001.

PICO I JUNOY, J., "El cómputo de los plazos procesales civiles tras el estado de alarma por el Covid-19", *Diario La Ley* núm. 9618, 2020.

SÁNCHEZ ÁLVAREZ, E. "Imposturas normativas y perplejidades jurídicas: Administración de Justicia y Covid-19 (Algunas reflexiones ante el mes de agosto de 2020)". *Diario La Ley*, 8 de julio de 2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/07/17/imposturas-normativas-y-perplejidades-juridicas-administracion-de-justicia-y-covid-19>.

Anexo I. Línea temporal del impacto de la declaración del estado de alarma por el COVID-19 en los plazos procesales



Anexo II. Resumen de las principales disposiciones dictadas durante el estado de alarma que afectaron directa o indirectamente a los plazos procesales¹⁸

1	Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.	Disposición Adicional 2ª Norma esencial que acordó la suspensión de los plazos procesales.
2	Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 14 de marzo de 2020 decretando la suspensión de las actuaciones judiciales y de los plazos procesales en todo el territorio nacional, garantizando los servicios esenciales.	Acuerdo CGPJ replicando la suspensión de los plazos y ampliando los supuestos excepcionados.
3	Resolución del Secretario de Estado de Justicia sobre servicios esenciales en la Administración de Justicia, de 14 de marzo de 2020.	Apartado A) Desarrolla los servicios esenciales y fija la dotación de plantilla para atenderlos.
4	Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 18 de marzo de 2020 sobre el alcance de la suspensión de plazos y criterios para la presentación de escritos.	Acuerdo CGPJ. Concreta el alcance de la suspensión y prohíbe la presentación de los escritos no urgentes. Paralización definitiva.
5	Resolución del Ministro de Justicia de 13 de abril de 2020 por la que se adapta la prestación del servicio público de justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril.	Disposición 1ª. Primer paso para la desescalada. Se permite tramitar expedientes no urgentes. Y presentar escritos con moderación.
6	Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 13 de abril de 2020 levantando las limitaciones a la presentación de escritos por medios telemáticos.	Acuerdo CGPJ. Insiste en la presentación de escritos de forma ponderada.
7	Instrucción 1/2020, de 25 de marzo, del Secretario General de la Administración de Justicia, relativa a la gestión de la cuenta de depósitos y consignaciones judiciales durante la vigencia del estado de alarma.	Ministerio de Justicia. Declara los pagos judiciales como esenciales habilitando que se puedan realizar sin restricciones. Transferencia como medio principal.
8	Circular 1/2020, de 1 de abril, de la Secretaría General de la Administración de Justicia que establece el protocolo de actuación conjunto para la realización de los pagos en procesos judiciales durante el estado de alarma.	Ministerio de Justicia. Facilita el pago a través de los profesionales.
9	Circular 2/2020, de 20 de abril, de la Secretaría General de la Administración de Justicia que regula las notificaciones en los expedientes durante la vigencia del estado de alarma.	Ministerio de Justicia. Aclara la posibilidad de notificar resoluciones no urgentes y sus efectos. Pero se mantiene suspensión plazos.
10	Resolución de 20 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación el Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.	Fija la fecha definitiva para la desescalada: 4 de junio de 2020.
11	Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/20, de 14 de marzo.	Ratifica la fecha para la desescalada.
12	Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.	Artículo 2. Determina el reinicio de los plazos procesales y establece especialidad para los recursos frente a las resoluciones definitivas.

18. Este cuadro está inspirado en la información que el Ilustre Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia fue colgando durante el estado de alarma en el apartado "Infocovid-19" y que aún puede consultarse en su página web: <https://letradosdejusticia.es/info-covid19-procesales/> (consultado el 5 de abril de 2021). Debiendo destacarse la relevante labor informativa y divulgativa que dicha asociación realizó durante los momentos más críticos del primer estado de alarma, prestando un servicio público de valor insustituible no solo para los integrantes de dicho Cuerpo Superior Jurídico sino para la comunidad jurídica en general.

PRESERVAR LA MEMORIA DEMOCRÁTICA. MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL FINAL DEL TERRORISMO DE ETA*

Cristina García Pascual

Universitat de València

RESUMEN: ¿Sirven los mecanismos de justicia transicional para enfrentar las consecuencias de décadas de terrorismo etarra? En este artículo se intenta dar respuesta a esta pregunta indagando la capacidad de la justicia penal, de la justicia restaurativa y de las políticas de la memoria en la consecución de cuatro objetivos: el conocimiento de lo sucedido, la búsqueda de parámetros morales y jurídicos para la valoración de los hechos, la expresión de solidaridad frente a las víctimas y, por encima de todo, la voluntad de que lo que ha sucedido no se repita.

PALABRAS CLAVE: justicia transicional, memoria democrática, terrorismo

ABSTRACT: Are transitional justice mechanisms able to deal with the consequences of the decades-long phenomenon of ETA terrorism? This article seeks to address this question by exploring the capabilities of criminal justice, restorative justice and the politics of memory with regard to four clearly-defined objectives: awareness raising and truth finding, the definition of moral and legal standards for the assessment of facts, the expression of solidarity with the victims and, above all, the non-repetition of such painful events.

KEYWORDS: transitional justice, democratic memory, terrorism

SUMARIO: 1. La herencia de ETA y la solidez de la democracia española. 2. Una oportunidad para la justicia transicional. 3. La concreción de la responsabilidad individual y las claudicaciones del Estado de derecho. 4. De la culpa individual a la responsabilidad colectiva. Justicia restaurativa en delitos de terrorismo. 5. Conclusiones.

*GVPR0METEO720187156 “Seguridad internacional y europea de la prevención de conflictos armados a las estrategias para la construcción de una ciudadanía inclusiva y plural” y en el marco del proyecto I+D DER2016-78356-P “Transformaciones de la justicia. Autonomía, inequidad y ejercicio de derechos”.

I. La herencia de ETA y la solidez de la democracia española

La presencia de la organización terrorista ETA en nuestra reciente historia, el desarrollo de su actividad criminal en el tiempo constituyó, sin duda, una anomalía, un anacronismo y un lastre para la democracia española. ETA persiguió durante décadas fines políticos con medios que atentaban directamente contra el sentido que la política tiene, al menos en las sociedades liberales, y que consiste en permitir la convivencia pacífica de los distintos grupos que conforman una sociedad. A través de medios violentos transformó la política del arte de administrar nuestra *insociable sociabilidad* en un arma letal.

Es bien sabido que el final de ETA fue el fruto del esfuerzo, del sacrificio y del trabajo de una multiplicidad de actores: jueces y fiscales, las fuerzas de seguridad, y los ciudadanos que se enfrentaron al terrorismo e impulsaron su rechazo social, y, claro está, las víctimas que, con su lección de dignidad alentaron la firmeza de todos. También, fue obra de las políticas de los sucesivos gobiernos democráticos y de la colaboración internacional.

A la decadencia de ETA, como a todo, coadyuvó el paso del tiempo y la deriva de algunos procesos históricos. El cansancio social hizo mella en una población que una y otra vez era sometida a los mismos dramas. Mientras que el aparato de ETA no parecía impermeable al desprestigio de algunas de las ideologías que se encontraban en su base, como fue el marxismo-leninismo, al ejemplo del fin del IRA o al auge de terrorismo islámico que echó mayor luz sobre la irracionalidad de las propias acciones terroristas.

El 3 de mayo de 2018 ETA anunció su desaparición¹, aunque para muchos españoles ya había desaparecido hacía más de seis años, cuando proclamó el cese definitivo de la violencia, concretamente el 20 octubre de 2011. Ya a partir de ésta fecha² se extendió en la sociedad un amplio deseo, podríamos decir, de olvido, de pasar página, expresado en una aparente y rápida amnesia colectiva reflejo de ese cansancio social que provoca el paso del tiempo y el empecinamiento en la sinrazón.

Bajo la pandemia de la Covid 19, de la que tantas veces se ha dicho actúa como un acelerador de procesos históricos, al deseo de olvido, parece haberse sumado la consideración extendida de que las cuestiones relacionadas con el terrorismo de ETA son hoy anacrónicas. Resulta evidente que la urgencia política mira en otras direcciones y que los ciudadanos tienen otras preocupaciones en las que pensar. Apenas a dos años de la declaración de su disolución, una gran

1. Con frases como “el desmantelamiento total del conjunto de sus estructuras” o “el final de su trayectoria y su actividad política”. El comunicado, publicado en *Gara* y *Berria*, se leyó por Josu Urritikoetxea (Josu Ternera), y Soledad Iparraquirre (Amboto), dirigentes históricos de ETA. Josu Ternera participó en el proceso de diálogo que mantuvieron el Gobierno de Zapatero y ETA en 2006 y fue detenido 16 de mayo en Francia, donde se encuentra a la espera de que se pronuncie el Tribunal Supremo francés, sobre su extradición a España. Por su parte, Amboto también está encarcelada en Francia. En el texto, titulado *Declaración final de ETA al pueblo vasco*, no se hace ninguna alusión a las víctimas causadas por la acción terrorista, antes bien, se trata de justificar la trayectoria criminal de la organización.

2. La sociedad no esperó ni siquiera a que ETA se disolviera para mostrar una amplia indiferencia por la organización. Los datos del Euskobárometro de noviembre de 2012 ya reflejaban que ETA sólo suponía una preocupación para menos del 1% de los ciudadanos vascos encuestados, un mínimo histórico bajísimo si lo comparamos con el 39% de la población que en 2001 expresaba su inquietud por la actividad de la organización terrorista. El fenómeno también tiene su correspondencia en el conjunto de España y en los datos del CIS.

indiferencia se extiende sobre la gestión de las consecuencias de la violencia etarra. Como si se tratara de problemas muy antiguos o tal vez superados, en cualquier caso, fuera de la agenda donde se recogen las preocupaciones inmediatas y urgentes de la población.

Pensar que el debate sobre la gestión de las consecuencias de la violencia etarra es anacrónico tiene, de un lado, un elemento positivo. Quienes intentaron gobernar a través del terror a la sociedad vasca parecen, hoy, del todo prescindibles, olvidables, fútiles. De otro lado, sin embargo, este rápido olvido (o deseo de olvido) no deja de ser un espejismo, no parece razonable pensar que, a pesar de las apariencias, los efectos personales, sociales y políticos de la que fuera, durante décadas, la mayor preocupación de los españoles³ hayan desaparecido.

ETA ha dejado, sin duda, una herencia imborrable. Cientos de muertos, sufrimiento, vidas destrozadas, exiliados que tuvieron que construir su vida fuera de Euskadi, jóvenes convertidos en asesinos cumpliendo largas condenas, también resentimiento y profundas fracturas sociales. Es terrible pensar que todo ese dolor fue para nada, no produjo nada, ya que, en realidad, no podía producir nada más que sufrimiento. Y, no obstante, por irracionales y alejadas que nos parezcan hoy las causas que llevaron a esos crímenes, los efectos siguen ahí. En este sentido, abandonarse al olvido, no emprender el trabajo de reflexión crítica y reconstrucción social sería un gran error. Podríamos decir que la madurez de la democracia española, su prestigio, se cifra en la capacidad de gestionar toda esa herencia para que haya justicia, reparación para las víctimas y, sobre todo, para que tengamos garantías de no repetición.

II. Una oportunidad para la justicia transicional

Muchas sociedades marcadas por un pasado de crímenes políticos extendidos en el tiempo y con capacidad de envenenar las relaciones sociales se han enfrentado a la pregunta de cómo gestionar ese legado. Si el olvido no es una opción, debemos preguntarnos por las mejores prácticas jurídicas y políticas que se deberían implementar para hacer frente a las consecuencias de esos crímenes. Como en otros contextos de post-violencia algunos actores públicos, académicos o políticos, han puesto de manifiesto la necesidad de activar, en nuestro país, tras el fin de ETA, mecanismos de justicia transicional. Pero ¿es lo que necesitamos?, ¿Hay sitio para esos mecanismos en el ámbito de nuestra democracia? ¿No se circunscribe el recurso a la justicia transicional a los conflictos que han subvertido el orden constitucional? Podríamos decir que la respuesta a estas cuestiones depende, en primer lugar, de qué se entienda por justicia transicional. A veces las discusiones se pierden en debates que no conducen en ninguna dirección, que giran sobre sí mismos porque no existe acuerdo mínimo sobre el significado de los términos. Y, en segundo lugar, también de cómo interpretemos lo ocurrido, qué sentido demos a unos hechos sobre los que todavía hoy no hay un relato compartido.

Sobre la primera cuestión, la Secretaría general de las Naciones Unidas define la justicia de transición como: “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una

3. A partir del año 2000 el problema de ETA encabezó la lista de inquietudes ciudadanas. Por cinco años consecutivos –de 2000 a 2005–, entre el 35 % y el 50 % de españoles lo situaron entre los tres problemas más importantes del país. A partir de 2007 se convierte en el primer y único problema desbancando al paro de su posición, a la cabeza de la lista.

sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”⁴.

La justicia transicional, así definida y como se insiste desde el *International Center for Transitional Justice* (ICTJ), no sería entonces “un tipo especial de justicia, sino una forma de abordarla en épocas de transición a partir de una situación de conflicto o de represión por parte del Estado”. Una justicia que, al tratar de conseguir la rendición de cuentas y la reparación, “proporciona a las víctimas el reconocimiento de sus derechos, fomentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el Estado de derecho”⁵.

Como vemos, desde organismos internacionales, se afirma, *ab initio*, un vínculo entre el trato a las víctimas, su bienestar y la transformación y estabilidad social. En este sentido podríamos decir que de todas las medidas de justicia de transición se deriva siempre una pretensión altamente optimista, que se concreta en la idea de que es posible impulsar una sociedad hacia un futuro mejor trabajando sobre el pasado⁶ y, en sentido contrario, que allí donde no se afronte el pasado, allí donde se abrace el olvido, no hallaremos más que un frágil Estado de derecho⁷. Visto de ésta manera, el objeto de la justicia transicional es amplísimo, ya que es difícil pensar en países que no tengan en su historia, más o menos cercana, algún episodio de violaciones “a gran escala” de derechos humanos. A la amplitud del objeto se corresponde la gran versatilidad⁸ de los instrumentos de justicia de transición e incluso, tal vez, la propia imprecisión de muchos de ellos.

Partiendo de estas premisas, desde los años noventa del pasado siglo, la justicia transicional, liderada por agentes políticos y sociales antes que por instituciones o procedimientos jurídicos, ha crecido de manera exponencial hasta normalizarse como un instrumento ineludible a la hora gestionar los grandes crímenes del pasado⁹. De alguna manera goza, como señala Gómez Isa, de un claro éxito epistémico “al situarse en el centro de las discusiones en procesos de transición política y de resolución de conflictos y al reflejar una cierta conciencia de su utilidad para abordar los legados incómodos del pasado”¹⁰. También al haberse convertido, para académicos y también para políticos, en un instrumento al que inevitablemente se debe

4. Informe del Secretario General, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” (S/2004/616), pár. 8.

5. ICTJ, “What is Transitional Justice”, International Center for Transitional Justice, <http://www.ictj.org/en/tj>, 2016.

6. THEIDON, K. “Editorial Note”, *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 3, n. 3, 2009, p.1.

7. Así se sostiene en el *Informe del Consejo de Seguridad de la ONU: “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies”*, S/2004/616.

8. “Las normas y mecanismos de justicia transicional no pueden ser absolutamente uniformes y monolíticos, sino que tienen que ser lo suficientemente versátiles y flexibles como para poder adaptarse a las diferentes, complejas y variadas circunstancias en las que necesariamente tienen que operar” (Gómez Isa, F., “Algunas aclaraciones conceptuales acerca de la denominada justicia transicional”, en *Justicia para la convivencia. Los puentes de Deusto*. Encuentro “Justicia retributiva y restaurativa: su articulación en los delitos de terrorismo”, junio 2012, Universidad de Deusto, Bilbao 2012, p. 175).

9. TEITEL, R., “Transitional Justice Genealogy”, en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, primavera 2003, Cambridge, MA, p. 14.

10. GÓMEZ ISA F. “Algunas aclaraciones conceptuales acerca de la denominada justicia transicional”, cit. p. 174.

acudir cuando se sale de un conflicto plagado de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”¹¹.

Pues bien, quienes se muestran contrarios a las medidas de justicia transicional aplicadas al contexto post-terrorista operan, en primer lugar, una restricción en alcance y utilidad de esas medidas. Obviando la versatilidad de sus instrumentos y la amplitud de su contexto de aplicación, se considera que la justicia de transición sólo sería de utilidad en situaciones de post-guerra o de post-dictadura, es decir, allí donde el orden jurídico político democrático ha sido subvertido dando lugar a crímenes a gran escala. La literalidad llevaría a pensar que el primer elemento que necesitamos para aplicar la justicia transicional sería justamente ese, el de encontrarnos en un contexto de transición política tras violaciones masivas de los derechos humanos. En la medida en que no estamos en ese ambiente tipo, los instrumentos de justicia de transición simplemente no son pertinentes.

En segundo lugar, a la restricción del campo de aplicación de la justicia transicional, y siempre con el fin de negar su utilidad en nuestro contexto, se añade una representación de lo acontecido que refuerza la diferencia entre un contexto de post-terrorismo y un contexto post-transición o post-conflicto. Se recuerda, así, que la violencia de ETA no derrumbó el orden jurídico-constitucional, ni dio lugar a crímenes a gran escala en el sentido de crímenes contra la humanidad¹². Se insiste, además, en que la mayor parte de las acciones violentas se cometieron en democracia y en contra de las instituciones del Estado y de sus representantes. Por otra parte, el simple uso de la terminología propia de la justicia transicional distorsionaría la imagen de lo ocurrido. Términos como conflicto o reconciliación evocarían la situación de dos facciones, políticas y sociales enfrentadas, de una culpabilidad repartida, cuando en realidad lo que hemos presenciado es el agotamiento de la criminalidad de ETA (al que se ha puesto fin con los mecanismos que ofrece el Estado de derecho), junto con una pronta normalización de la vida social en el País Vasco, donde no ha habido acuerdo de paz sino derrota del terrorismo¹³.

Y, sin embargo, por específica que sea la situación que enfrentamos, todas lo son, y por mucho que reconozcamos que no estamos en un contexto propio de transición o que la violencia ha sido efectivamente asimétrica y la palabra conflicto ha quedado estigmatizada¹⁴ me parece

11. *Ibidem*

12. Sobre la posibilidad de considerar el terrorismo como crimen contra la humanidad puede verse. Escribano Úbeda-Portugués, J., “El terrorismo como crimen contra la humanidad”, *Política Criminal*, 3, 2007, Ene-Jun, A3, pp. 1-27. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., “Terrorismo y crímenes de lesa humanidad en la jurisprudencia de la audiencia nacional relativa a la organización terrorista nacionalista vasca ETA ” en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, segundo semestre 2017, 30, pp. 49-93. LIÑÁN LAFUENTE, A., “La investigación de los actos terroristas de ETA como delitos de lesa humanidad. Análisis de las resoluciones de la audiencia nacional”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, 2016, n. 15, pp. 267-302.

13. Un ejemplo de este razonamiento nos lo ofrece el presidente de la Audiencia de Gipuzkoa, Iñaki Subijana, quien afirma que el contexto de Euskadi “no es de tránsito de un orden no democrático a otro democrático o de conflicto violento entre dos bandos enfrentados” o porque los mecanismos de la justicia transicional “se activan cuando se aborda un proceso de transición democrática tras una etapa autoritaria o dictatorial o tras un conflicto armado plagado de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos” no siendo este el caso de Euskadi, donde “hay víctimas y hay victimarios” (“Subijana descarta la aplicación de una justicia transicional en el caso vasco” *El País*, 7 de noviembre 2013).

14. TAMARIT SUMALLA, J. M., “Justicia restaurativa y delitos de terrorismo: la respuesta del derecho vigente”, en *Justicia para la convivencia*, cit., p. 83.

evidente la necesidad de poner en funcionamiento otros instrumentos más allá de los procedimientos penales, más allá de las respuestas que en las sociedades democráticas, se prevén para cualquier otro delito. Y ello fundamentalmente porque la responsabilidad de lo ocurrido en relación con los crímenes de ETA desborda los límites de la responsabilidad individual. Como sostiene Tamarit Sumalla, las acciones terroristas no fueron hechos aislados, sino que “se inscriben en un contexto social, que debe ser concebido en cierta medida en términos de conflicto, de escisión o disociación de la realidad social”, pues parece evidente “que no hay una única comunidad que tiene una visión compartida de las causas, de las consecuencias, sino que “la victimización refleja y a la vez alimenta identidades segregadas”¹⁵.

Por eso, si no nos perdemos en el debate sobre el alcance de la justicia transicional, si abandonamos pretensiones esencialistas sobre unas prácticas que, como he indicado, son versátiles por definición, si no damos por buena la estigmatización o la politización de algunos de términos, creo que podremos apreciar la utilidad de los principios y mecanismos de la justicia transicional en un espacio que no puede ser ajeno a la aspiración de justicia, verdad y reparación.

Sabemos que la violencia de ETA se extendió a lo largo de más de cincuenta años un período de tiempo en el cual la reacción social frente a sus acciones no fue uniforme. En algunos momentos los miembros de ETA contaron con una cierta comprensión de algunos sectores de la sociedad vasca, mientras que a sus víctimas, se les castigó no sólo con el dolor de la agresión sino también un cierto ostracismo social e institucional.

En este sentido bien podría decirse que la violencia ejercida ha generado dos tipos de responsabilidad: una individual, que tiene que ver con la culpa del concreto perpetrador y que en el Estado de derecho, pero también en la mayoría de procesos de justicia transicional, se concreta ante los tribunales de justicia; y una dimensión colectiva, que trasciende a los meros protagonistas de esos hechos y se extiende a la sociedad, incluso a los que nacieron tiempo después, pero viven en ese contexto sociocultural donde esos crímenes, esas violaciones de derechos humanos fueron posibles y donde encontraron, en algún momento, comprensión o justificación¹⁶.

Las políticas públicas, una vez ETA dejó de matar, deberían ir dirigidas a procurar la asunción de ambas dimensiones de la responsabilidad, la individual y la colectiva¹⁷, en la consecución de cuatro objetivos que son también los propios de cualquier situación susceptible de intervención

15. *Ibid.*, p. 71.

16. Porque, como en todos los procesos de múltiples violaciones de derechos humanos, existe una responsabilidad colectiva que trasciende a los meros protagonistas de esos hechos y se extiende a los que han nacido y viven en un contexto sociocultural donde esas violaciones fueron posibles. En palabras de Jürgen Habermas: “También los nacidos después de esos hechos han crecido en una forma de vida en la que aquello fue posible [...]. Nuestra forma de vida está vinculada con la forma de vida de nuestros padres y abuelos a través de una trama casi inextricable de transmisiones familiares, locales, políticas y también intelectuales, es decir, a través de un medio histórico que es el que nos ha hecho ser lo que somos y quienes somos” (HABERMAS, J., “Del uso público de la historia. La quiebra de la visión oficial de la República Federal de Alemania”, *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo*, n.º 24, 2007, p. 79).

17. El 20 de abril de 2018 unos días antes del último comunicado en que ETA declaró su disolución tras cinco décadas de actividad, la organización reconoció por primera vez el “daño causado” en el transcurso de su “trayectoria armada” y pidió perdón por sus actos, aunque solo a una parte de las víctimas, a las que definió como “ciudadanos y ciudadanas sin responsabilidad en el conflicto”. Pese a su reflexión, ETA no se cuestiona la inutilidad de cinco décadas de terror sin lograr sus objetivos, ni ofrece información sobre los crímenes que quedan sin resolver.

de la justicia transicional: el conocimiento de lo sucedido, la búsqueda de parámetros morales y jurídicos para la valoración de los hechos, la expresión de solidaridad frente a las víctimas y, por encima de todo, la voluntad de que lo que ha sucedido no se repita.

En relación con la responsabilidad individual o la culpa, los procesos penales son imprescindibles. Mientras que en lo referente a la asunción de la dimensión colectiva de la responsabilidad, la sociedad vasca tendría que ser puesta ante un espejo, en una situación en la que no sea posible desviar la mirada o ignorar lo acontecido, porque la rememoración del pasado, la asunción de la responsabilidad de los hechos, constituirá el necesario fundamento para la no repetición, para la construcción de una sociedad viable. A este fin son valiosas las iniciativas de justicia restaurativa que afectan a la víctima y al victimario, pero que también pueden tener trascendencia social más allá de los directos implicados. Y, obviamente, resultan valiosas las llamadas políticas de la memoria (en su dimensión pedagógica) y las reparaciones económicas.

Justicia retributiva, justicia restaurativa y políticas de la memoria. Tres pilares sobre los que se asienta la justicia transicional, la llamemos o no por su nombre y que parecen sin duda de utilidad en el escenario post-terrorismo.

III. La concreción de la responsabilidad individual y las claudicaciones del Estado de derecho

En muchos contextos donde se han aplicado mecanismos de justicia transicional concretar la responsabilidad individual por los crímenes cometidos no ha sido una tarea fácil. Los perpetradores suelen ser numerosos y las instituciones, fuertemente debilitadas, no poseen los medios para hacer frente a crímenes tan extendidos. Tras una dictadura o una guerra es probable que no exista una estructura de tribunales estables o carente de conexiones con el anterior régimen autoritario y criminal. La correcta investigación y persecución de los delitos exigiría, entre otras cosas, una renovación completa del poder judicial, algo que, obviamente, no es fácil de improvisar. La precariedad institucional, o la fragilidad de la paz alcanzada con el cese del conflicto, justifica en ocasiones, que, al amparo de las políticas de transición, se adopten amplias leyes de amnistía, junto con la articulación de vías judiciales especiales, procedimientos más breves o sanciones menores a las previstas en la legislación del país para delitos similares. Nos encontraríamos ante situaciones (post-dictadura, postguerra o postconflicto) en las que no exista un Estado de derecho como tal o donde tan solo quedan las ruinas del mismo e, instaurarlo por primera vez o recuperarlo puede exigir abandonar cualquier maximalismo punitivo. La justicia transicional lucha contra la impunidad de las grandes violaciones de derechos humanos, pero el dilema entre sancionar y mantener la paz es, en algunos contextos, un dilema real.

Por contra, y en relación con los crímenes de ETA, sabemos que su investigación y persecución ha ocupado a jueces, fiscales y a las fuerzas de seguridad de manera continuada hasta nuestros días y en el marco de un Estado de derecho, con instituciones estables, sin que, en ningún caso, como ya he indicado, los delitos, repetidos y reiterados en el tiempo, hayan conseguido subvertir el orden civil. El dilema entre construir la paz o sancionar no ha tenido seria entidad en la política penal antiterrorista y mucho menos una vez que la organización ha desaparecido. A través de los procesos judiciales se han reconducido las atrocidades al espacio del Derecho, en cuanto violaciones de normas jurídicas, expresando su carácter delictivo y su radical ilegitimidad como

acción política. Las acciones de ETA no fueron política con otros medios sino de crímenes, violaciones de normas jurídicas.

Y, sin embargo, como bien ha señalado el magistrado De Prada Solaesa, a pesar de la estabilidad institucional en la que se ha venido desarrollando la persecución al terrorismo en España, también en nuestro caso el contraterrorismo ha producido un claro “deterioro en el Estado de derecho y ha generado más que legítimas dudas en relación con episodios de posibles vulneraciones de derechos humanos fundamentales y de exacerbación en la aplicación del derecho penal”.¹⁸

Efectivamente, a través del tiempo en que ETA estuvo viva la legislación penal que se ha venido desarrollado se ha inclinado hacia un tratamiento excepcional del fenómeno terrorista plasmado tanto en la definición de los tipos delictivos, como en los aspectos procesales y en el tratamiento penitenciario.

Por lo que respecta a los tipos delictivos, si el principio de mínima intervención penal, como nos recuerda el magistrado, implica que “solo resultarían legítimas las actuaciones idóneas, necesarias y proporcionadas”, buena parte de la actual legislación antiterrorista debería ser modificada, en cuanto resulta “innecesaria, al haber desaparecido el fenómeno que le sirvió de soporte”¹⁹. De manera destacada debería eliminarse la expansión de los tipos delictivos a eso que se llamó el “entorno de ETA”²⁰, tanto de la legislación como de la interpretación jurisprudencial²¹.

Si excepcionales ha sido las modificaciones de los tipos, en el ámbito de las penas y de su ejecución de manera similar “el endurecimiento ha sido la única razón de ser de la política criminal antiterrorista”.²² La mayor excepcionalidad punitiva, tal vez, esté representada por la LO 7/2003 que extremó la idea del “cumplimiento efectivo de las penas” hacia lo que se ha denominado el “cumplimiento íntegro”, lo que parece situar a los condenados por terrorismo fuera del camino de la reinserción social a través de la función resocializadora de las penas²³.

Finalmente, en el terreno de las garantías procesales resultan del todo injustificadas medidas como la prolongación e incomunicación de la detención, la limitación a la libre designación de defensa jurídica, los registros domiciliarios y la intervención de comunicaciones sin autorización judicial... medidas todas ellas alejadas de lo que deberían ser las garantías procesales propias de un Estado Social y Democrático de Derecho, que han traído como consecuencia “un negro

18. DE PRADA SOLAESA, J. R., “Justicia transicional ante el final de ETA”, en *Seguridad internacional en un orden mundial en transformación. Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid, 2014, p. 35.

19. *Ibid.*, p. 36.

20. MIRA BENAVENT, J., “El derecho penal ante el fin de ETA: la cuestión de la criminalización de su entorno político e ideológico”, en *Hermes, pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, n. 45, 2013, pp. 4-15.

21. GIL GIL, A., “La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de la reinterpretación jurisprudencial del concepto “Organización Terrorista”” *ADPCP*, Vol. LXVII, 2014, pp. 105-154.

22. De Prada Solaesa denuncia el límite máximo de cuarenta años de cumplimiento efectivo de la pena de prisión por desproporcionado, y contrario al objetivo de resocialización y a la proscripción de penas inhumanas. (DE PRADA SOLAESA, J. R., cit., p. 37).

23. Tamarit Sumalla, J. M., “Justicia restaurativa y delitos de terrorismo: la respuesta del derecho vigente”, en *Justicia para la convivencia*, cit. p. 75.

espacio de sospecha de tortura y malos tratos²⁴, como ha sido denunciado en tantas ocasiones por organismos internacionales y organizaciones pro derechos humanos²⁵.

Hacer desaparecer todo rastro de excepcionalismo de nuestro sistema penal es, pues, del todo necesario si se quiere reconstruir con bases sólidas nuestro Estado de democrático, de manera que responda mejor a los estándares internacionales de legitimación propios de cualquier Estado de derecho. Si se quiere, en definitiva, que el Estado de derecho no salga debilitado sino reforzado de años de lucha contra ETA. La actuación de todos los actores implicados ganaría si se guiase por los ideales propios de la justicia de transición: la lucha contra la impunidad, pero también contra la venganza, el reconocimiento de las víctimas y su reparación moral y material, el deber de memoria individual y colectiva.

Sin embargo, a día de hoy no es esto lo que ha ocurrido, es decir, la excepcionalidad permanece e incluso se renueva en la legislación contraterrorista que ahora no solo mira al peligro del terrorismo de ETA, sino también a la amenaza global del terrorismo yihadista. Como ponía de manifiesto la profesora Elena Gorrioz al analizar las últimas reformas penales, en especial las de LLOO 2/2015 y 1/2019, a través del tiempo se ha consolidado en España una legislación penal muy severa²⁶ en materia antiterrorista que parece no ha sido capaz de dar cuenta del fin de ETA, de los cambios sociales en el País vasco o de las exigencias de un auténtico Estado de derecho.

Lamentablemente tampoco son buenas las perspectivas de que se produzcan mejoras impulsadas por el derecho europeo. Como insistía Gorrioz Royo, la Directiva europea de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo contiene en sí misma, “rasgos del llamado Derecho penal del enemigo”, siendo “el detonante, bien para innovar en medidas que, en general, tienden a ampliar el ámbito de lo punible, bien para convalidar las ya introducidas por los estados miembros”. En definitiva, concluía la profesora lo que se confirma en la vis expansiva de la legislación antiterrorista “en un contexto político favorable a ello, en tanto proclive al auge del populismo punitivo que apela a las emociones de las personas. En este marco resultan difícilmente rebatibles, ante la opinión pública, las medidas excepcionales penales en materia terrorista, pese a que, en la práctica, recortan el derecho a la libertad individual, pilar de nuestro Estado de derecho²⁷”.

24. DE PRADA SOLAESA, J. R., “Justicia transicional ante el final de ETA”, cit. p. 37.

25. Durante años de la tortura en España ha sido objeto de observación por organismos internacionales especializados en derechos humanos como el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT), el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT), el Comité de Derechos Humanos del Pacto de 1966 o los relatores especiales en materia de tortura. Es justamente la concreción de la responsabilidad penal individual la que nos permite ir más allá de los crímenes de ETA, conocer también la verdad de las torturas o de los crímenes del GAL sin que ello suponga algún tipo de exculpación o de inculpación generalizada.

26. GÓRRIZ ROYO, E., “Contraterrorismo emergente a raíz de la reforma penal de LO 1/2019 de 20 de febrero y de la Directiva 2017/541/EU: ¿europeización del Derecho penal del enemigo?”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, REPC, 2020, 22-01, p. 49.

27. *Ibid*, pp. 50-51.

IV. De la culpa individual a la responsabilidad colectiva. Justicia restaurativa en delitos de terrorismo

Los procesamientos penales de los autores de los crímenes solo cubren una parte de las amplias pretensiones de la justicia de transición que ciertamente se pronuncia contra la impunidad, pero también mira a atender los intereses de las víctimas y a no descuidar la dimensión colectiva de los conflictos, a reforzar el Estado de derecho. Por ello, más allá del concreto perpetrador resulta de todo necesario articular mecanismos dirigidos a examinar las perversas dinámicas sociales que en algunos momentos han ofrecido soporte a los crímenes. A poco que recordemos, o a poco que nos informemos, no deja de resultar llamativo comprobar “la condición de espectadores, de *bystanders*, de buena parte de la sociedad vasca ante el terrorismo etarra y ante sus mayores damnificados: las víctimas”.²⁸ La indiferencia o como dirá el historiador Luis Castells, la “falta de afecto”, en la que se ha movido durante muchos años la comunidad de perseguidos por ETA y por su entorno, “arroja una responsabilidad moral sobre la sociedad vasca” respecto a la que parece deseable impulsar autocrítica. Porque, si bien es cierto que la reacción de la sociedad frente al terrorismo de ETA no fue, en el país vasco, muy diferente a como se comportaron otras sociedades sometidas a experiencias traumáticas, es justamente esa comparación la que nos muestra la utilidad de activar principios y mecanismos de justicia transicional con el objetivo de comprender y asumir las responsabilidades colectivas²⁹.

La justicia restaurativa, como se sostiene desde Naciones Unidas, “es una forma de responder al comportamiento delictivo balanceando las necesidades de la comunidad, de las víctimas y de los delincuentes”³⁰. Como metodología que se adapta bien a los distintos contextos y tiempos, es un concepto evolutivo y bajo los principios de justicia transicional enormemente versátil.

El punto de partida es siempre la experiencia repetida en muchas sociedades de que la respuesta penal frente a algunos delitos descuida a la víctima y no resulta útil al fin de la reinserción social del delincuente y a la reelaboración colectiva del conflicto. En la búsqueda de mejores alternativas, la justicia restaurativa, desde sus orígenes³¹, pero también en sus desarrollos en el ámbito de la justicia transicional³², se presenta como una superación de la justicia penal o como una forma de hacer frente a sus límites, defectos y debilidades. Por encima del objetivo de la retribución, del castigo, se encuentra, ahora, el de atender a la víctima, reparar el daño que le fue ocasionado, devolverle su dignidad y restablecer los lazos sociales reincorporando

28. CASTELLS ARTECHE, L., “La sociedad vasca ante el terrorismo. Las ventanas cerradas (1977-2011)”, en *Historia y Política*, 2017, 38, pp. 347-382. doi: <https://doi.org/10.18042/hp.38.12>

29. *Ibidem*.

30. *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Nueva York, 2006, p. 6.

31. Cfr. BRAITHWAITE, J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, p. 7.

32. En este sentido puede verse MINOW, M., *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence*, Boston, Beacon Press, 1998, pp. 91-92; Teitel, R., “Transitional Justice Genealogy”, *Harvard Human Rights Journal*, 2003, n. 16, p. 82; ASHWORTH, A., “Responsibilities, Rights and Restorative Justice”, en *The British Journal of Criminology*, 2002, vol. 42, n. 3, 2002, p. 578.

al delincuente a la comunidad. Víctima y victimario son llamados a colaborar para restañar las consecuencias del delito.

En el ámbito de la justicia de transición, la máxima expresión de la justicia restaurativa son los llamados encuentros restaurativos que tienen lugar a veces en el marco de las llamadas comisiones de la verdad o con independencia de estas. El cometido de estos encuentros es el esclarecimiento de la verdad. La búsqueda (*truth-seeking*), la narración de la verdad (*truth-telling*) y, a través de ella, la curación de las víctimas y la reconciliación social. Movidos por el objetivo de sanar heridas, se escucha el relato de la víctima y también el del agresor, en encuentros cara a cara para que uno narre los efectos de la agresión y el otro dé las razones por las cuales cometió el delito y reconozca su responsabilidad. También son posibles encuentros en los que participan víctimas y agresores en grupo, con la presencia de la familia o la comunidad³³.

Con los procesos restaurativos se pretende, pues, que, en un espacio de auto-compresión propiciado, el victimario reconozca el daño producido y su responsabilidad, mientras que la víctima, de manera voluntaria, se disponga a recibir esa reparación. Para el autor del delito el encuentro constituye una oportunidad de reinserción social, entendida aquí, no solo como la posibilidad de regresar a la sociedad en condiciones de no delinquir, sino como la asunción de un discurso reparador, autocrítico, de reconocimiento del daño causado y de deslegitimación del crimen y de la misma organización a la que perteneció. Es decir, una reinserción social que no solo evita la perpetuación de la violencia, sino que convierte al victimario en eso que Mate Rupérez ha calificado como un “agente de paz”, alguien capaz de contribuir a la recuperación ética de la convivencia y al establecimiento de un relato justo de la violencia³⁴.

Para la víctima el encuentro restaurativo también puede verse como una oportunidad, ahora, para la desvictimación, es decir, la posibilidad de que “la victimidad sea elaborada personal y socialmente y pase a ser una experiencia vital en lugar de una marca indeleble o una etiqueta”. Porque, como recuerda Tamarit Sumalla, “la instalación en la victimidad y la manipulación interesada de las víctimas en el combate político son obstáculos al proceso de desvictimación útil para la construcción de una sociedad pacífica e inclusiva”³⁵.

Dicho de otra manera, si solo pretendemos reparar el daño personal puede que la justicia penal y la reparación monetaria ofrezcan una primera y básica satisfacción, pero si queremos ir más allá, si pretendemos reparar el daño político y social, como apunta Rodríguez Palop, se debería evitar la privatización del dolor por parte de la víctima, teniendo en cuenta que “el terror no sólo quiere matar impunemente, sino hacer política con las muertes que provoca”, es decir, pretende ofrecer una interpretación que dé razón o sentido a lo actuado. Podría decirse que es en la interpretación de los hechos y en su rememoración “donde realmente nos jugamos la partida”, porque no cabe olvidar que el proyecto terrorista es un proyecto de resignificación de

33. MORRIS, A., “Critiquing the Critics: A Brief Response to Critics of Restorative Justice”, *The British Journal of Criminology*, vol. 42, n. 3, 2002, p. 597.

34. MATE RUPÉREZ, M. R., “Sobre la reconciliación o de la memoria al perdón”, en *Política de la memoria una ética del nunca más*, RIEV Donostia, 2012, pp. 1-22.

35. TAMARIT SUMALLA, J. M., “Justicia restaurativa y delitos de terrorismo: la respuesta del derecho vigente”, en *Justicia para la convivencia*, cit., p. 72.

algunos hechos y de olvido de otros, es decir, está dirigido a que “desaparezca la conciencia o llegue incluso a justificarse la injusticia que se está cometiendo”³⁶.

A fin de evitar la revictimización que supone la ignorancia social de lo ocurrido tenemos, pues, dirá Rodríguez Palop, “el deber de recordar tanto a las víctimas que ha causado el terror como a las que ha ocasionado el olvido. Y no sólo el deber de recordar sino, el de reconocer pública, social e institucionalmente su dolor”³⁷. Los encuentros restaurativos evitan, justamente, la negación de lo ocurrido, esta es una de sus más evidentes consecuencias, sobre todo cuando se llevan a cabo en el marco de una comisión de la verdad³⁸.

En este sentido, las instituciones públicas deberían impulsar los procesos restaurativos en la medida en que de ellos se puede derivar consecuencias positivas no solo, como he dicho, para los directamente implicados sino para la sociedad en su conjunto. De alguna manera la justicia transicional proyecta un optimismo social, y pone grandísimas esperanzas en las posibilidades de afianzar las democracias mirando hacia el pasado en un trabajo de deslegitimación ética, política y social de los crímenes acontecidos que parte del individuo y se extiende a la sociedad.

En Euskadi es conocida una primera experiencia de encuentros restaurativos en el marco de lo que vino a denominarse la vía Nanclares, es decir, en el marco de la política penitenciaria desarrollada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero durante su segunda legislatura, dirigida por el ministro Pérez Rubalcaba y por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, Gallizo Llamas. Como explica Xabier Etxebarria, a partir de 2009, con base en el conocimiento por parte de Instituciones Penitenciarias de la disidencia de algunas personas presas, se desarrolló una nueva política penitenciaria que derivó de manera espontánea, sin un diseño previo, en algunos encuentros restaurativos³⁹.

La vía Nanclares, a pesar de su reducido alcance, mostró que era posible otra política penitenciaria, incluso cuando ETA todavía no se había disuelto, y, que también para los crímenes de terrorismo es posible articular los instrumentos de la justicia restaurativa. Se puso en evidencia que el éxito de los encuentros restaurativos exige la conjunción de circunstancias únicas: la disponibilidad del perpetrador de cambiar el punto de vista sobre sí mismo (de pasar a “verse como un héroe del pueblo a verse como asesino”), y la participación voluntaria de la víctima

36. RODRÍGUEZ PALOP, M.E., “Justicia Retributiva y Justicia Restaurativa (Reconstructiva). Los derechos de las víctimas en los procesos de reconstrucción”, en *Justicia para la convivencia. Los puentes de Deusto*, cit., p. 33.

37. *Ibidem*.

38. Como sostienen Eduardo González y Howard Varney, “los objetivos de las comisiones de la verdad se establecen en los instrumentos legales que las crean [...]. Los tres objetivos fundamentales son: 1. Establecer los hechos acerca de eventos violentos que permanecen en disputa o son negados; [...] 2. Proteger, reconocer y empoderar a las víctimas y sobrevivientes; [...] 3. Proponer políticas y promover cambios en el comportamiento de los grupos y las instituciones de un país con miras a una transformación política y social” (GONZÁLEZ, E., y VARNEY, H. *En busca de la verdad. Elementos para una comisión de la verdad eficaz*, ICTJ 2013. [ICTJ-Book-Truth-Seeking-2013-Spanish.pdf](#)).

39. Xavier Etxebarria, testigo del proceso, lo expresa así: “de alguna manera, lo que había sido el impulso de una nueva política penitenciaria para favorecer la resocialización y reinserción de presos disidentes de la organización terrorista, cobraba vida propia y recorría caminos no previstos”. (ETXEBARRIA ZARRABEITIA, X., *Excepcionalidad antiterrorista en la acumulación y ejecución de las penas de prisión*, Tesis doctoral, Bilbao, agosto de 2015).

que, en ningún caso, puede sentirse constreñida a participar en ese encuentro y mucho menos obligada a perdonar.

El resultado de un encuentro restaurativo puede ser la confluencia de víctima y victimario en un relato común, ofreciendo un fragmento de verdad necesario para la construcción de la memoria colectiva. Lo ocurrido tiene ahora rostro, ha adquirido personalidad, tiene dos actores de carne y hueso y a través de su dialogo la sociedad se examina así misma. Si es cierto que los encuentros restaurativos pueden ser sanadores, el equilibrio de circunstancias que deben entrar en juego para que esto ocurra hacen también que su alcance sea siempre limitado. La voluntad y la gratuidad de determinados gestos no es algo que se pueda imponer si se busca autenticidad, si pretendemos que el encuentro no solo tenga impacto en la concreta víctima y el concreto victimario sino también en la sociedad. Resulta incomprensible, en este sentido, que desde las instituciones no los propicien, incluso que los disuadan dentro de una política penitenciaria que no ha cambiado relevantemente tras la disolución de ETA.

V. Derecho a la verdad y políticas de la memoria

Como hemos visto, la batalla por la memoria, o la lucha por el relato, se manifiesta en todas las expresiones de la justicia de transición. De hecho, cada uno de los instrumentos que se utilizan en el marco del paradigma transicional pueden interpretarse en función de la necesidad de luchar contra el olvido. Tras masivas violaciones de derechos humanos, allí donde se lleven a cabo enjuiciamientos no será suficiente que los tribunales identifiquen y sancionen a los perpetradores, sino que a menudo se va a pretender que el propio proceso sirva para reconocer y recordar a las víctimas; donde se construyan memoriales, no serán solo para celebrar el valor de algunas acciones, sino también para avergonzarse colectivamente de los crímenes, para traer a la memoria culpas individuales y responsabilidades colectivas y, en cualquier caso, no será suficiente que los historiadores hagan su trabajo dando cumplida cuenta de lo ocurrido. Se demandará la iniciativa política en la reconstrucción de un relato común que permita a la sociedad explicarse a sí misma.

Vinculada estrechamente, pues, a la salud democrática de una comunidad, y atendiendo a los peligros del olvido, hoy en día se puede afirmar que hacer memoria no es una opción, sino un deber en el marco de la justicia de transición⁴⁰. O, dicho de otra manera, si el terrorismo consiguiera imponer el relato de que sus acciones estaban justificadas se vulneraría el principio internacional de la memoria debida a las víctimas. Y no solo eso, un olvido sin contraprestaciones

40. Muchos son los documentos internacionales que establecen la obligación de los Estados en la preservación de la memoria. Sirva como ejemplo la resolución 2004/72 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, donde se sostiene que: "El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas. (Resolución 2004/72 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". La resolución fue actualizada en 2005 (E/CN.4/2005/102)).

constituiría una abdicación del mismo Estado de derecho, una injusticia para con las personas que han sido víctimas del terrorismo, y para con toda la sociedad que renunciaría a un proceso colectivo de aprendizaje en los más básicos valores democráticos⁴¹.

Para que esto no ocurra se requiere un fuerte compromiso de la sociedad civil y de las instituciones públicas que se ve obstaculizado por la falta de una lectura coincidente de ese pasado. Cabe recordar que en España partimos de un mal precedente, me refiero a la pésima gestión del pasado en relación con los crímenes de franquismo y los crímenes cometidos durante la Guerra civil. Sería de esperar que esta vez la sociedad y sus representantes estuviesen a la altura, pero una justicia penal marcada por el excepcionalismo y la falta de impulso a los procesos restaurativos en el ámbito del terrorismo no permiten el optimismo.

Y no obstante ¿cuál debería ser el contenido del deber de memoria democrática?, ¿quién sería el obligado? ¿Qué constituye la memoria, la suma de recuerdos individuales o la lectura que demos a esos recuerdos elaborando un relato?

Toda memoria, tanto individual como colectiva, es selección entre lo que elegimos que permanezca en nosotros y aquello que desechamos. Si el recuerdo no es un proceso espontáneo, dejado a los individuos o a las iniciativas ciudadanas, si hablamos de una memoria impulsada y puesta en valor por las instituciones del Estado, el uso que se haga de esa memoria se convierte en una cuestión de política pública. Y ciertamente no todos los usos del pasado podrán ser legítimos. ¿Cómo podríamos diferenciar entre buenos y malos usos de la memoria?

Una distinción introducida por Tzvetan Todorov nos puede resultar de ayuda. Todorov identifica dos formas de leer el pasado⁴², bien de manera literal o bien de manera ejemplarizante. De un lado, a los acontecimientos recuperados se les podría dar una lectura literal que muestre el horror de lo acontecido y lo preserve del paso del tiempo. Pero si lo acontecido queda congelado en su literalidad, se podría producir un sometimiento del presente al pasado. Una descripción de hechos terribles, únicos en su excepcionalidad, que no resultará útil para evitar las violaciones de derechos que puedan, sin embargo, ocurrir en el presente. Practicar el culto a la memoria nos puede llevar a desentendernos del presente, procurándonos los beneficios de la buena conciencia o asegurándonos algunos privilegios en el seno de la sociedad.

Haciendo hincapié en los peligros de una memoria construida desde la literalidad, hoy se habla del abuso y de la sacralización de la memoria⁴³ e incluso, como hace David Rieff, contra la memoria⁴⁴.

Pero existiría una segunda manera de dar lectura al pasado, un buen uso de la memoria que nos puede llevar más allá de la literalidad y del inmovilismo social hacia la búsqueda de la ejempla-

41. En este sentido *vid.* la entrevista al historiador Jesús Casquete, en *Observatorio internacional de estudios sobre terrorismo*. <https://observatoriorterrorismo.com/entrevistas/en-el-pais-vasco-y-en-navarra-no-existe-una-base-moral-compartida-sobre-la-que-construir-memoria/>

42. TODOROV, T., *Les abus de la mémoire*, París, Arléa, 2015, pp. 35 y ss. (existe versión en castellano: *Los abusos de la memoria*, traducción de Miguel Salazar Barroso, Barcelona, Paidós, 2000).

43. Sacralizar la memoria es sin duda una forma de hacerla estéril. *Vid.* TODOROV, T., *op. ult. cit.*, p. 32.

44. RIEFF, D., *Contra la memoria*, trad. cast. de Aurelio Major, Barcelona Debate Random House Mondadori, 2012.

ridad. Los recuerdos demandan una interpretación, una reelaboración que permita integrarlos en un universo de sentido. Cabría encontrar en el pasado máximas para actuar en el presente, lecciones que se pueden extraer del relato de las injusticias sufridas y que deberían servir, ante todo, para combatir todas las que están en curso hoy en día.

Algunas de las políticas de memoria que se emprenden hoy en el País Vasco parten de la indeterminación de las víctimas del terrorismo unidas a las víctimas de la Guerra civil, víctimas republicanas del franquismo, o de torturas bajo el franquismo... Y si es verdad que hay algo común en el sufrimiento de cualquier ser humano, el trato indiferenciado priva a cada colectivo de su universo de sentido y difumina los contornos analíticos, históricos y conceptuales. A partir de ahí se desdibuja también la responsabilidad colectiva porque no hay paralelismo posible entre la responsabilidad de la sociedad vasca por los crímenes de ETA y la responsabilidad de esa misma sociedad por las torturas del franquismo.

En definitiva, solo encontrando en el pasado razones para remover e impedir las injusticias del presente la memoria puede cumplir una función social. Lo que solo es posible dotando a los recuerdos de un universo de sentido que no puede ser otro que la preeminencia de los valores democráticos. La rememoración, así resulta útil si permite impulsar la sociedad hacia un mayor grado de justicia, en torno a la asunción colectiva de principios democráticos tan básicos como que matar en nombre de una idea o una abstracción como la patria es radicalmente injusto e ilegítimo. Este sería el criterio que nos permitiría discriminar entre los diferentes usos del pasado y a la vez concretar el contenido de un deber de memoria que permita el nacimiento de lo nuevo.

BIBLIOGRAFIA

ASHWORTH, A., "Responsibilities, Rights and Restorative Justice", en *The British Journal of Criminology*, 2002, vol. 42, n. 3, 2002.

BRAITHWAITE, J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

CASQUETE, J., Entrevista, en *Observatorio internacional de estudios sobre terrorismo*. <https://observatorioterrorismo.com/entrevistas/en-el-pais-vasco-y-en-navarra-no-existe-una-base-moral-compartida-sobre-la-que-construir-memoria/>

CASTELLS ARTECHE, L., "La sociedad vasca ante el terrorismo. Las ventanas cerradas (1977-2011)", en *Historia y Política*, 2017, p. 38.

DE PRADA SOLAESA, J. R., "Justicia transicional ante el final de ETA", en *Seguridad internacional en un orden mundial en transformación. Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid, 2014.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J., "El terrorismo como crimen contra la humanidad", *Política criminal*, 3, 2007, ene-jun, A3, pp. 1-27.

ETXEBARRIA ZARRABEITIA, X., *Excepcionalidad antiterrorista en la acumulación y ejecución de las penas de prisión*, Tesis doctoral, Bilbao, agosto de 2015.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., "Terrorismo y crímenes de lesa humanidad en la jurisprudencia de la audiencia nacional relativa a la organización terrorista nacionalista vasca ETA", en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, segundo semestre 2017, 30, pp. 49-93.

GIL GIL, A., "La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de la reinterpretación jurisprudencial del concepto "Organización Terrorista"", *ADPCP*, Vol. LXVII, 2014, pp. 105-154.

GÓMEZ ISA, F., "Algunas aclaraciones conceptuales acerca de la denominada justicia transicional", en *Justicia para la convivencia. Los puentes de Deusto*. Encuentro "Justicia retributiva y restaurativa: su articulación en los delitos de terrorismo", junio 2012, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.

GONZÁLEZ, E., y VARNEY, H., *En busca de la verdad. Elementos para una comisión de la verdad eficaz*, ICTJ 2013. [ICTJ-Book-Truth-Seeking-2013-Spanish.pdf](#).

GÓRRIZ ROYO, E. "Contraterrorismo emergente a raíz de la reforma penal de LO 1/2019 de 20 de febrero y de la Directiva 2017/541/EU: ¿europeización del Derecho penal del enemigo?", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC, 2020, 22-01.

HABERMAS, J. "Del uso público de la historia. La quiebra de la visión oficial de la República Federal de Alemania", *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo*, n.º 24, 2007.

LIÑÁN LAFUENTE, A. "La investigación de los actos terroristas de ETA como delitos de lesa humanidad. Análisis de las resoluciones de la audiencia nacional", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª época, 2016, n. 15, pp. 267-302.

MATE RUPÉREZ, M. R. "Sobre la reconciliación o de la memoria al perdón", en *Política de la memoria una ética del nunca mas*, RIEV, Donostia, 2012.

MINOW, M. *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence*, Boston, Beacon Press, 1998.

MIRA BENAVENT, J. "El derecho penal ante el fin de ETA: la cuestión de la criminalización de su entorno político e ideológico", en *Hermes, pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, n. 45, 2013.

MORRIS, A. "Critiquing the Critics: A Brief Response to Critics of Restorative Justice", *The British Journal of Criminology*, vol. 42, n. 3, 2002.

RIEFF, D. *Contra la memoria*, trad. cast. de Aurelio Major, Barcelona Debate Random House Mondadori, 2012.

RODRÍGUEZ PALOP, M. E. "Justicia Retributiva y Justicia Restaurativa (Reconstructiva). Los derechos de las víctimas en los procesos de reconstrucción", en *Justicia para la convivencia. Los puentes de Deusto*, Encuentro "Justicia retributiva y restaurativa: su articulación en los delitos de terrorismo", junio 2012, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.

TAMARIT SUMALLA, J. M. "Justicia restaurativa y delitos de terrorismo: la respuesta del derecho vigente", en *Justicia para la convivencia. Los puentes de Deusto*. Encuentro "Justicia retributiva y restaurativa: su articulación en los delitos de terrorismo", junio 2012, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.

TEITEL, R. "Transitional Justice Genealogy", en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, primavera 2003.

THEIDON, K. "Editorial Note", *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 3, n. 3, 2009.

TODOROV, T. *Les abus de la mémoire*, París, Arléa, 2015, pp. 35 y ss. (existe versión en castellano: *Los abusos de la memoria*, traducción de Miguel Salazar Barroso, Barcelona, Paidós, 2000).

Informes y documentos internacionales

ICTJ, "What is Transitional Justice", International Center for Transitional Justice, <http://www.ictj.org/en/tj>, 2016.

Informe del Consejo de Seguridad de la ONU: "The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies", S/2004/616.

Informe del Secretario General, "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", S/2004/616.

Resolución 2004/72 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos

humanos mediante la lucha contra la impunidad”. La resolución fue actualizada en 2005 (E/CN.4/2005/102).

Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2006.