

¿PARA QUE SIRVE NUESTRO SISTEMA DE ENSEÑANZA?

JOSE PARDOS ALDEA

General de Brigada de la Guardia Civil

1. PREAMBULO

Estamos en un momento inadecuado para hablar de nuestra actividad docente porque se está debatiendo, en las Cortes, el proyecto de Ley de Régimen del personal de la Guardia Civil y aún no se conoce, de manera fiable, el tratamiento que va a recibir el sistema educativo como parte importante de nuestro estatuto profesional. Por eso, es prudente abordar este tema desde enfoques de carácter general.

2. NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA

El sistema docente de la Guardia Civil tiene a su cargo el cumplimiento de una misión trascendental; es la de capacitar profesionalmente a los hombres que necesitan nuestras Unidades para cumplir las misiones que tienen asignadas o, dicho de otra forma, la de proporcionar a la Institución su elemento fundamental y más valioso: el hombre preparado para prestar servicio.

Para conocer las necesidades genéricas que, en esta materia, siente la Institución y las Unidades que la integran, para identificar los ámbitos de responsabilidad profesional que exigen esfuerzos docentes específicos y para determinar las materias que deben componer nuestros planes de estudios es preciso, entre otras cosas, analizar la diversidad de misiones que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asigna a la Guardia Civil. Pero quienes conocen con más precisión esas necesidades, quienes pueden evaluar el grado de acierto de la actividad docente y proporcionar información que permita mejorar sus resultados, son los mandos de

las Unidades que reciben, para prestar servicio, a los alumnos de nuestros centros. Desde este punto de vista, la enseñanza no puede ser una actividad ajena al interés de la cadena jerárquica de mando pues la calidad y la eficacia del servicio que prestan nuestras Unidades depende, en gran medida, de la capacitación profesional de sus hombres; en suma, el funcionamiento del sistema docente de nuestra Institución determina el nivel de calidad del servicio que prestamos a los ciudadanos. En estos tiempos en que las Instituciones buscan con ahínco la implantación de criterios de excelencia, resulta clarificador el pensamiento de Ishikawa: *"la calidad total empieza y termina en la formación"*.

La regulación que el ordenamiento jurídico en vigor hace de nuestro sistema docente parece acertada y no es probable que la futura Ley de régimen del personal de la Guardia Civil introduzca grandes cambios en los criterios básicos que lo inspiran. Nuestro sistema de enseñanza está integrado en el sistema educativo general y, por tanto, se orienta a conseguir los mismos fines y se ajusta a los mismos principios que proclaman las leyes orgánicas dictadas en desarrollo del artículo 27 de nuestra Constitución; en su conjunto, está concebido como un sistema *unitario* capaz de satisfacer las necesidades que sienta la Guardia Civil y atender las aspiraciones de mejora en la preparación profesional de sus miembros; es, además, un sistema *progresivo* porque reconoce el nivel de capacitación acreditado por sus alumnos y proporciona el complemento necesario para alcanzar los objetivos que se pretenden conseguir con cada esfuerzo docente.

Entre los fines que se propone lograr figura el pleno desarrollo de la personalidad de sus alumnos, su formación en los valores éticos propios de nuestra deontología profesional, en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y en los demás principios reconocidos por la Constitución, su capacitación profesional y su aptitud para aprender por sí mismos como fundamento de la permanente actualización de conocimientos.

Para satisfacer las necesidades sentidas por nuestra Institución o por sus miembros a lo largo de toda su vida profesional, el sistema imparte enseñanza de tres tipos diferentes:

de formación, de perfeccionamiento y de altos estudios profesionales.

3. LA ENSEÑANZA DE FORMACION

La enseñanza de formación proporciona, a quienes hayan superado el correspondiente proceso selectivo, los conocimientos profesionales necesarios y suficientes para acceder a una de las Escalas de la Guardia Civil y desempeñar, en ella, las funciones que tiene asignadas nuestra Institución, así como las atribuciones propias del empleo que el interesado pueda alcanzar. En la Guardia Civil hay tantos grados de enseñanza de formación como Escalas.

La enseñanza de formación para acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias se corresponde, en el sistema educativo general, con la formación profesional de grado medio; la que permite acceder a la Escala de Suboficiales, con la formación profesional de grado superior; la que faculta para ingresar en la Escala Ejecutiva, con la educación universitaria de primer ciclo y, por último, la que capacita para acceder a la Escala Superior de Oficiales, con la educación universitaria de segundo ciclo. La obtención del primer empleo en cada Escala equivale, respectivamente, a la posesión de los títulos de técnico, de técnico superior, de diplomado, arquitecto técnico o ingeniero técnico y de licenciado, arquitecto o ingeniero del sistema educativo general.

El ordenamiento jurídico señala distintas vías para el acceso a las Escalas de la Guardia Civil. Para el ingreso en los centros de formación que facultan para acceder a la Escala Básica de Cabos y Guardias viene reservando, en favor de los militares profesionales de tropa y marinería, el cincuenta por ciento, al menos, de las plazas anunciadas. La calidad de más de la mitad de la plantilla que integra esa Escala dependerá de la que posean los integrantes del contingente de militares profesionales que concurren a las plazas que tienen reservadas. Cierta incertidumbre se deriva de esta reserva: de antemano se ignora el orden de preferencia en que esos militares sitúen las distintas opciones que se presentan a su elección, su disponibilidad para participar en las pruebas selec-

tivas de acceso a la Escala de Cabos y Guardias y si, los que elijan esta última alternativa, serán suficientes para cubrir las plazas reservadas y poseerán el nivel cultural preciso para seguir y superar el plan de estudios correspondiente. El desarrollo reglamentario de la futura Ley de personal de la Guardia Civil debería regular este asunto con la debida sensibilidad para evitar a la Guardia Civil riesgos o perjuicios innecesarios.

Para los Guardias Alumnos está prevista la reducción del período de prácticas a prestar en Unidades operativas como parte del plan de estudios que faculta para su acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias; ese período pasaría de dos años a un año de duración. Con ello, pueden armonizarse las misiones asignadas a esos alumnos con el estatuto de que disfrutan, la Guardia Civil puede disponer pronto del contingente que integra cada promoción y se acorta, en un año, el momento de su acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias; esta última circunstancia permite empezar a cumplir, un año antes, los dos de servicios efectivos exigidos entre las condiciones que permiten la promoción interna.

Cuestión controvertida es la conveniencia de simultanear la promoción interna y el acceso directo como formas de ingreso en los centros de formación de las demás Escalas. El ordenamiento jurídico contempla, desde 1989, esa doble vía pero los plazos de transitoriedad previstos en la ley han retrasado, hasta ahora, la aplicación del acceso directo a la Escala de Suboficiales y a la Ejecutiva.

Sin perjuicio de respetar la norma y aplicar-la escrupulosamente, creo que la Escala Ejecutiva debería nutrirse, exclusivamente, por promoción interna; este criterio será aún más sostenible si nuestra futura Ley de régimen del personal crea una Escala facultativa compuesta por diplomados y licenciados en las áreas de conocimiento que resulten de interés para la Guardia Civil. Aunque existen respetables opiniones diferentes, estimo beneficiosa la creación de una Escala compuesta por titulados universitarios pues cada vez será mayor la necesidad de disponer de técnicos que puedan desempeñar misiones de alta cualificación en una variada gama de actividades que, perteneciendo al sistema productivo nacional, se encuentran intima-

mente relacionadas con las funciones atribuidas a la Guardia Civil. Tiene poco sentido que, después de haber capacitado profesionalmente, a costa de nuestro presupuesto institucional, a los Oficiales u Oficiales superiores necesarios para ocupar los destinos propios de la estructura jerarquizada de nuestro Cuerpo, tengamos que distraerlos de la importante misión para la que han sido específicamente preparados y someterlos a un nuevo proceso formativo para desempeñar funciones técnicas que pueden ejercer titulados procedentes del sistema educativo general.

Como en esa Escala facultativa no existirán técnicos de ese rango, puede ser conveniente que a la Escala de Suboficiales accedan, por vía directa, los técnicos superiores del sistema educativo general que sean necesarios. Si se crea la Escala facultativa y se permite el acceso directo de técnicos superiores a la de Suboficiales, no se aprecia necesidad de que a la Escala Ejecutiva y a la de Suboficiales puedan acceder directamente titulados del sistema educativo general carentes de formación profesional específica. El conveniente rejuvenecimiento de los cuadros de mando —que sería la principal razón para justificar el acceso directo sin titulación equivalente— se consigue actuando sobre los requisitos exigidos para la promoción interna. No todos los mandos han de ser jóvenes aunque el nivel de empleo que se alcance por promoción interna dependa de la juventud y capacidad de los interesados; desde todos los empleos se puede pasar a la reserva. Espero que cuando este trabajo vea la luz se haya publicado y entrado en vigor el Real Decreto que amplía considerablemente el límite máximo de edad permitido para la promoción interna.

Examinada la enseñanza de *formación* desde el aspecto de la eficiencia, se advierte que la capacitación profesional que deben adquirir quienes aspiren a acceder a la Escala facultativa ha de tener carácter genérico militar y debe estar orientada a asimilar la deontología profesional y a conocer la organización y funciones de la Guardia Civil y el conjunto de derechos y deberes de sus miembros. Las normas que regulen la provisión de destinos deben recoger las peculiaridades que permitan adecuar los puestos de trabajo

a la diferente capacitación de los miembros de las distintas Escalas.

En la enseñanza de formación y en la especialización no puede ignorarse el hecho de que la Guardia Civil comparte, con el Cuerpo Nacional de Policía, el desempeño de numerosas funciones comunes. Sin perjuicio de respetar la autonomía de los respectivos sistemas docentes a fin de salvaguardar el carácter militar o civil de dichas Instituciones y atender la formación diferenciada impuesta por las funciones específicas que tienen atribuidas uno y otro Cuerpo, no se puede ignorar que desempeñan actividades comunes en seguridad pública a nivel estatal y que de este hecho pueden derivarse mutuos beneficios que es preciso aprovechar. Soy tan partidario de garantizar la independencia y separación de ambos Cuerpos y de respetar sus características diferenciadoras como de aproximar los conocimientos y técnicas profesionales aplicadas por sus miembros, pues con ello se facilitará la colaboración en el servicio y la coordinación general de la actividad policial.

4. LA ENSEÑANZA DE PERFECCIONAMIENTO

Como se ha visto, la enseñanza de formación es el punto de partida para el desempeño de la actividad profesional asignada a los miembros de la Guardia Civil. Pero la complejidad de las funciones a cumplir, la evolución permanente de la sociedad a la que servimos, la constante transformación del ordenamiento jurídico o el cambio de categoría, empleo o función de nuestro personal exigen esfuerzos docentes destinados a actualizar y mejorar sus conocimientos profesionales. Esta variada gama de iniciativas se incluye bajo el nombre genérico de enseñanza de *perfeccionamiento*; dentro de ella se pueden distinguir la de especialización, la de capacitación y la de actualización.

4.1. La enseñanza de *especialización* tiene por objeto mejorar la preparación de aquellos miembros de la Guardia Civil que han de orientar su actividad profesional al cumplimiento exclusivo o preferente de alguna de las distintas funciones asignadas a nuestro

Cuerpo. Las opiniones que hace años se oponían a la especialización han venido remitiendo; es incuestionable que un hombre que conoce en profundidad el marco jurídico en que se inscribe su labor, que aplica unas técnicas de trabajo específicas y que dispone de un utillaje adecuado no sólo resulta más rentable para la Institución, sino que ofrece un alto nivel de calidad en el servicio y proporciona al mando respuesta eficaz ante cualquier incidencia que se presente. La realidad se ha impuesto por sí sola y la especialización de los miembros de la Guardia Civil es hoy un hecho incuestionable.

Sin embargo, no hemos logrado inscribir el fenómeno de la especialización en un esquema racional; carecemos incluso de términos de contenido conceptual claro y de general aceptación. La propia palabra "especialidad" necesita ser definida con acierto pues coexisten tantos enfoques como sean los puntos de vista desde los que se observe esa realidad. Desde el ámbito de la enseñanza, procede distinguir entre la especialización que básicamente transmite conocimientos teórico-prácticos y aquella otra que proporciona destrezas o aptitudes. La especialización en funciones de policía judicial o de resguardo fiscal del Estado pertenecen claramente al primer grupo; la de montaña o de servicio marítimo, al segundo. La aptitud para alcanzar un terreno de difícil acceso o para situarse en un punto concreto de nuestro mar territorial es un simple procedimiento de traslado que coloca al especialista ante la vicisitud que requiere la aplicación de conocimientos específicos relacionados con alguna de las funciones asignadas a la Guardia Civil.

La especialización es un hecho beneficioso porque aumenta la eficacia de la actividad profesional de sus hombres y eleva, constantemente, la referencia de calidad en el servicio que prestan a los ciudadanos. La dignidad de una persona se lesiona al asignarle el desempeño de una misión para la que no se encuentra suficientemente capacitada; el ejercicio insatisfactorio de una actividad profesional conduce a la frustración. La diversidad de formas en que se enmascara el delito, la progresiva tecnificación de la actividad social, la creciente cuota de inteligencia puesta al servicio del crimen y la permeabilidad de las fron-

teras en todo el mundo exigen que los Cuerpos de seguridad dispongan de expertos en multitud de áreas de conocimiento. Nuestro sistema de enseñanza debe proporcionar, a las Unidades, los especialistas necesarios, en número y nivel de cualificación, para dar respuesta adecuada al desafío que se nos presenta, al reto de un futuro que se está convirtiendo en presente; pero ese objetivo desborda la capacidad actual de nuestra Escuela de especialización. Por eso, considero beneficiosa la posible creación de una Escala facultativa que proporcione, casi de inmediato, los titulados que necesitamos imperiosamente. Por su número, previsiblemente reducido, esos titulados no pueden desempeñar la totalidad de las funciones profesionales propias de una especialidad, pero sí aquellas que demanden un mayor grado de capacitación técnica.

La enseñanza de especialización desarrollada en la Guardia Civil tiene límites en su complejidad y diversidad. Esos límites vienen impuestos por el costo que supone atender las múltiples orientaciones que se presentan a medida que se descubre el inmenso campo de actividad profesional propio de cada especialidad. Con sentido del humor se ha definido al especialista como la "persona que sabe cada más de cada vez menos hasta que sabe casi todo de casi nada". La diversificación operativa en el seno de una especialidad debe proporcionarla cada Servicio para satisfacer sus propias necesidades; la especialización que se adquiere en las Escuelas con que cuenta la Guardia Civil proporciona los conocimientos teórico-prácticos necesarios para participar en la labor que desarrolla un Servicio específico. Es deseo largamente sentido la creación de un Centro de enseñanza especializada suficiente, bien equipado y capacitado para la investigación doctrinal y para proporcionar a sus alumnos los niveles de calidad precisos; aunque estamos lejos del ideal, se han conseguido claros avances en este aspecto.

4.2. La enseñanza de *capacitación* debe proporcionar, a quienes se hallan próximos a ascender a determinados empleos, una actualización de sus conocimientos profesionales y una mejora en su capacidad para afrontar el desempeño de nuevas obligacio-

nes desde una mayor riqueza de criterios y recursos intelectuales. Sin embargo, las ocasiones en que la ley prevé la realización de estos cursos produce desconcierto. Nada que objetar a los cursos de capacitación para el ascenso a Cabo o a los de Comandante y General de Brigada de la Escala Superior; son cursos que mejoran la capacitación profesional de alumnos a los que queda por cumplir un largo tramo en su respectiva carrera. Sin embargo, no se advierte fácilmente el sentido de aquellos cursos de capacitación para ascender al último empleo de cada una de las demás Escalas; de ordinario, serán cursos con reducido número de alumnos que facultarán para el ascenso a empleos minoritarios en los que se permanecerá tiempo insuficiente para rentabilizar el gasto realizado. Forzosamente, el legislador pretende conseguir fines que no explicita pero que se intuyen distintos a los de actualización de conocimientos profesionales.

Debemos detenernos en el curso de aptitud para ascenso a Cabo porque este empleo ha sufrido un cambio considerable en su significado tradicional. Hoy no se accede a la Guardia Civil sino a una Escala concreta de la Guardia Civil. Todos los miembros de cada Escala tienen las mismas facultades genéricas salvo las derivadas de las atribuciones propias del empleo que posean. Los miembros de la Escala Básica de Cabos y Guardias, cualquiera que sea su empleo, pueden acceder, por promoción interna, a la Escala de Suboficiales si reúnen los demás requisitos exigidos por la norma; dicho de otro modo, para ser Suboficial no es preciso pasar por el empleo de Cabo ^{1º}. En consecuencia, los miembros de la Escala Básica que no accedan a la de Suboficiales, permanecerán en ella, con indiferencia de su empleo, hasta su pase a reserva o retiro.

Por otra parte, el Cabo y el Cabo ^{1º} no tienen atribuida potestad sancionadora ni siquiera cuando ocupen destino como Comandantes de Puesto; las faltas disciplinarias que observen en sus inferiores deben ponerlas en conocimiento del superior que las pueda sancionar. Esta circunstancia produce efectos considerables pues no parece lógico que el mando de una Unidad territorial carezca de atribuciones para garantizar, por sí mismos, la

disciplina en sus subordinados; el futuro irá desplazando a los Cabos y Cabos 1º del mando de Puesto. Si eso es así, carece de sentido que el Cabo ascienda a Cabo 1º al cumplir un año en el empleo pues ya no precisa ese "período de prácticas" para mandar nuestra Unidad territorial elemental; por otra parte, parece conveniente distribuir, entre todos los empleos que la integran, el tiempo de permanencia en la Escala Básica de Cabos y Guardias.

Otro curso de capacitación de especial interés es el de ascenso a Comandante de la Escala Superior. Los Capitanes que lo realizan han adquirido experiencia suficiente para afrontar, con conocimiento de la realidad institucional, el tramo de carrera que les resta por cubrir; desde ese punto de vista pueden observar que cada vez son más los destinos de Oficial superior en que resultan necesarios conocimientos específicos y diferenciados: los mandos de Unidad territorial son escasos frente a los de gestión u organización. Deben llegar a la certeza de que este Curso de capacitación es la primera y gran oportunidad que se les ofrece para orientar su capacitación profesional en el sentido que les interese de acuerdo con sus propias aspiraciones y previsiones de futuro. En esos empleos es preciso ofrecer, a los Organos de gestión de personal, una diversificación de capacitaciones profesionales que permita la cobertura de vacantes con el candidato idóneo. El Curso de Estado Mayor no debe ser la única forma de capacitación específica de interés para la Guardia Civil.

4.3. Todos los demás esfuerzos docentes destinados a poner al día los conocimientos profesionales de nuestra plantilla constituyen la enseñanza de *actualización*: simposios, seminarios, publicaciones, revistas especializadas, etc. La fase de correspondencia de cursos de especialización que siguen, desde sus destinos, un número de peticionarios muy superior al de plazas anunciadas para la fase de presente, contribuye a actualizar su capacitación en las materias de que trate el curso en cuestión. Nuestra red informática pondrá a disposición de todas las Unidades la normativa y la jurisprudencia necesarias para la actualización permanente de conocimientos. El sistema de enseñanza debe aprovechar

todos los recursos de que dispone la Guardia Civil para cumplir la misión que tiene asignada; no pasa desapercibido el hecho de que las bibliotecas existentes en diferentes Unidades puedan prestar, en algún caso, más atención a la conservación de los fondos que a la difusión de su contenido.

5. LA ENSEÑANZA DE ALTOS ESTUDIOS PROFESIONALES

Es la forma de enseñanza más necesitada de desarrollo en la Guardia Civil; dar contenido a este concepto y establecer el sistema necesario para lograr los fines que deben alcanzarse con este tipo de enseñanza exige una seria reflexión institucional y la aportación de los recursos personales, materiales y económicos necesarios. No existe aún una conciencia colectiva suficiente sobre la necesidad de impulsar esta actividad; tampoco dispone la Guardia Civil del personal capacitado para llevarla a cabo con sus propios medios. Como ha ocurrido con otras materias, puede ser conveniente esperar a que la necesidad se manifieste con mayor definición para dar la respuesta adecuada, pero en enseñanza la pérdida de oportunidades tiene un alto precio.

En un análisis somero de la situación cabe decir que la Guardia Civil tiene necesidad de un mayor nivel de capacitación intelectual en sus miembros, especialmente en los que ocupan empleos o destinos de mayor rango o responsabilidad porque han de tomar decisiones trascendentales en un futuro cada vez más problemático. Esa necesidad que siente la Guardia Civil no puede satisfacerse con cursos de escasa duración: es preciso establecer una línea de mejora continua en un proceso sostenido en el tiempo que podría tener su punto de partida en el Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante. No se cuestiona el indudable beneficio que supone la obtención, por miembros del Cuerpo, de diplomaturas o licenciaturas universitarias en áreas próximas a los conocimientos necesarios para el cumplimiento de nuestras funciones profesionales; se trata de sopesar la conveniencia de ofrecer otras alternativas a esa posibilidad, de establecer estu-

dios de tercer ciclo en materias de nuestra responsabilidad profesional.

Si la enseñanza de formación profesional impartida en la Guardia Civil encuentra amparo en la exclusividad de los estudios que nos facultan para desempeñar funciones de seguridad pública, no hay razón alguna para fijar un límite máximo en el nivel de conocimientos que puedan poseer, en ese área, los miembros del Cuerpo. Ciertamente que gran parte de ese saber que buscamos puede proporcionarlo la Universidad, pero la actividad docente a desarrollar para mejorar la alta capacitación de nuestros Oficiales superiores no coincidirá exactamente con los planes de estudios diseñados para alcanzar objetivos docentes en profesiones distintas a la nuestra. Debemos hacer un esfuerzo para identificar, definir y cuantificar nuestras necesidades institucionales en este aspecto y elaborar los planes de estudios necesarios para satisfacerlas. Será preciso contar con la colaboración de la Universidad, pero debe ser la Guardia Civil quien protagonice e impulse esta iniciativa; los convenios de cooperación suscritos con numerosas Universidades ofrecen el marco adecuado para definir y llevar a cabo las iniciativas que se estimen oportunas en este tipo de enseñanza. La implantación de una red informática cada vez mejor en extensión y

prestaciones puede facilitar el seguimiento de los cursos de tercer grado que se establezcan, desde el lugar de destino de los interesados.

5. CONCLUSION

Parece claro que la vía más segura para incrementar la eficacia y el prestigio de nuestra Institución es la búsqueda constante de la calidad en el servicio. Mejorar la formación de quienes ya pertenecen a la Guardia Civil y de quienes aspiran a ingresar en cualquiera de sus Escalas, es objetivo fundamental. Soy consciente de que existen otras muchas necesidades que reclaman fuertes inversiones económicas; por eso, hemos de fijar criterios de prioridad en la asignación de recursos de forma que reciban atención preferente aquellas actividades que impulsen más claramente el progreso de nuestra Institución. En este mundo de limitaciones económicas y de rentabilidad inmediata del gasto, la enseñanza suele resultar insuficientemente atendida porque sus aciertos o fracasos se manifiestan a medio y largo plazo; pero quienes trabajamos en ella vemos con claridad meridiana que la Guardia Civil, como Cuerpo de seguridad pública, será en el futuro lo que hoy sea su sistema docente.