

REFLEXIONES EN TORNO AL MODELO DE ENSEÑANZA EN LA GUARDIA CIVIL

FERNANDO DE MENA Y GINOVES

Coronel de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Decía el gran pensador y pedagogo español Giner de los Ríos que la educación era el camino necesario para la reforma de la sociedad y que el perfeccionamiento de su sistema educativo llevaba consigo la elevación del nivel de conocimiento y la mejora en los comportamientos del individuo.

Y no le faltaba razón al creador de la "Institución Libre de Enseñanza", porque el buen funcionamiento de los sistemas educativos es muy importante para la evolución de las sociedades, habida cuenta de que su futuro depende de la formación y educación con que sepan dotar a sus ciudadanos. Por otra parte, es meritorio que la formación de hombres es inseparable de una condición de la evolución social hacia formas más progresivas de convivencia de la que no cabe la abstracción de separar individuo y sociedad.

Desde esta perspectiva la enseñanza se ha convertido en una inversión altamente rentable, por cuanto el coste de un sistema educativo, aunque caro, representa el mejor gasto social y por tanto el mejor negocio de un país. Esto ha de tenerlo hoy muy presente una Institución tan impregnada en la sociedad de su tiempo como es la Guardia Civil, nutrida de hombres en permanente contacto con ella, a la que sirven y de la cual proceden. Por esta causa toda la

atención que dediquemos al tema de la enseñanza será poca, porque en ello está en juego no sólo nuestro presente, sino también nuestro futuro.

Así parece haberlo entendido la Dirección General de la Guardia Civil, cuyo interés por el tema refleja la voluntad política del Ministerio del Interior para abordar globalmente el de la modernización de nuestro sistema educativo a partir del desarrollo de las disposiciones emanadas en la materia tanto por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como por la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.

Sin embargo, el proceso de modernización y adaptación al marco legal citado ha de contemplarse a partir de dos vertientes previas. Una profesional, porque la evolución científica y técnica hace necesaria una constante puesta a punto de los conocimientos básicos que el transcurrir del tiempo deja rápidamente obsoletos. La otra es la vertiente humana, en donde aparece la necesidad de adquirir una cultura acorde con nuestra época, representado no sólo por unos saberes tecnológicos y científicos, sino también por una adecuada formación humanística y una información objetiva sobre sucesos que afectan de forma directa al hombre y a su medio.

Todo ello ha de hacerse teniendo en cuenta que el guardia civil constituye el centro y eje de nuestra Institución, al que debe dársele una enseñanza acorde con las exigencias que demanda su papel al servicio de la sociedad y del Estado; porque sólo a través del perfeccionamiento profesional es como la Guardia Civil ha de demostrar su inequívoca vocación de servicio a la comunidad: no se concibe a este Cuerpo sino en íntima conexión con la sociedad, tanto en el plano institucional como en el de las personas que lo forman. Sólo así podremos mantener un equilibrado nivel de parangón con el ritmo de progreso que está manteniendo una España cada vez más identificada con el proceso cultural, social y político de Europa.

Cabe, por tanto, a partir de una realidad histórica concreta, desarrollar un amplio esfuerzo encaminado a la tan importante misión de dotar a los miembros del Cuerpo de una adecuada promoción profesional, social y humana que las circunstancias exigen. Se trata, en definitiva, de educar la personalidad individual en el patriotismo sincero, leal y activo; en la severa obediencia a la Ley; en el sacrificio ante la vocación sobre todo cálculo egoísta; en el amor al trabajo y, en suma, en el espíritu de equidad y tolerancia. Todo ello para mantener y aún

mejorar, si cabe, el nivel de eficacia que cabe exigirle a la Guardia Civil.

Con estas directrices básicas las líneas siguientes tratan de exponer el resultado de unas reflexiones de quien suscribe en torno a cuál debe ser el modelo de enseñanza y de promoción interna de la Guardia Civil, a partir del marco legal en que se desenvuelve y de los planes de estudio que se estiman como los más adecuados para las misiones que el Cuerpo tiene encomendadas.

I. EL MARCO LEGAL

Cuatro son las referencias legales a tener presente a la hora de confeccionar el modelo de enseñanza a seguir. En primer lugar, y como no cabía otra opción, es la Constitución la obligada referencia para todo proyecto de este tipo, por cuanto marca las directrices básicas a desarrollar por las leyes orgánicas que de ella emanan. Precisamente dos leyes de este rango vienen a contemplar el tema de una forma directa y de ahí que la alusión a ellas es obligada. Obviamente nos referimos a la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, a la que habrá que prestar una especial dedicación. Por último, no conviene desvincular la enseñanza específica dada a la Guardia Civil con el modelo global diseñado para el resto del Estado, de aquí que sea necesario abordar, siquiera brevemente, cómo la LOSE plantea la educación técnico-profesional.

a) La Constitución

Define las orientaciones básicas que presiden toda la legislación educativa, al proclamar en su artículo 27 el derecho de todos los españoles a la educación y al reconocer la libertad de enseñanza.

A partir de este artículo la LODE ha desarrollado las competencias que corresponden al Estado en materia educativa y que recordamos son:

- *La ordenación general del sistema educativo.*
- *La programación general de la enseñanza.*
- *La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.*

- *La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo 149, 1.30 de la Constitución, le corresponden garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*

La misma LODE es quien explicita los fines principales de la educación y que también forman parte de ese norte orientativo que debe prevalecer en todo Plan de Estudios que se pretenda coherente y válido:

- *El pleno desarrollo de la personalidad del alumno.*
- *La formación en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.*
- *La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos.*
- *La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales.*
- *La formación en el respeto a la diversidad.*
- *La preparación para participar activamente en la vida social y cultural.*
- *La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos.*

b) Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Pues bien, si la Constitución representa el marco base, para la Guardia Civil, en función de sus competencias policiales, la referencia más inmediata es sin duda la LOFCS, por cuanto es donde debe encuadrarse fundamentalmente su sistema de enseñanza.

Un detenido análisis de sus artículos 5, 6, 11 y 12 ha de permitirnos aclarar conceptos y como consecuencia marcar las pautas a seguir en temas como: formación y perfeccionamiento; convalidación de estudios; misiones, competencias y funciones de las propias fuerzas y cuerpos de seguridad.

— Formación y perfeccionamiento

Se deberá adecuar a los principios que señala el artículo 5, encargados de configurar un auténtico Código Deontológico capaz de vincular a los miembros de todos los colectivos policiales y de aquí su importancia.

Estos principios están inspirados en la "Declaración sobre la Policía" del Consejo de Europa, que, como sabemos, consta de un preámbulo y treinta y cuatro artículos divididos en tres capítulos: Ética, Estatutos y Guerra y otras situaciones de excepción. La inspiración dimana igualmente del "Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que a través de ocho artículos, con sus respectivos comentarios, proporciona la información necesaria para facilitar su uso en el marco de la legislación de los diversos países.

De su estudio se desprende que toda enseñanza ha de tener un carácter profesional y permanente:

- Profesional:** *por cuanto la enseñanza ha de estar orientada al conocimiento de áreas y materias que sean apropiadas para cumplir las misiones, funciones y competencias asignadas a la Guardia Civil, sin olvidar los principios que el artículo 2.º de la LODE recoge sobre la educación.*
- Permanente:** *porque la enseñanza no se acaba en los centros de formación, sino que ha de ser continuada a lo largo de toda la vida activa en el Cuerpo a través de sistemas de.*

- *Perfeccionamiento: entendido como acción de profundización y mejora de determinados conocimientos con la finalidad de capacitar a nuestros agentes para el desempeño de los cometidos apropiados a su categoría profesional y al empleo superior, a la vez que proporcionar un mayor grado de especialización, facultándoles para el desempeño de actividades en áreas concretas.*

- *Reciclaje: necesario para mantener al día los conocimientos adquiridos.*

- *Instrucción: a modo de periodos de corta duración, que se limiten a una simple información sobre un tema especializado y que, dicho sea de paso, se ha puesto de moda en los países más avanzados con extraordinarios resultados.*

— Convalidación de estudios

Es creencia de este autor que la convalidación de estudios superiores y medios es factible de acuerdo con el artículo 28 de la L.O. de Reforma Universitaria, una vez establecidos por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades

los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

En la Orden ministerial de 26 de noviembre de 1975 se determinan al efecto las equivalencias de los Títulos de Formación Profesional con los de Graduado Escolar y Bachillerato Superior para el acceso a empleos públicos y/o privados. La analogía parece clara en la Guardia Civil para el acceso a los empleos de Guardia, Cabo y Sargento.

Por consiguiente será necesario tener en cuenta:

- *Las titulaciones exigidas para el acceso a los Centros de Enseñanza.*
- *La naturaleza de dichos estudios, es decir, su carácter homogéneo, la calidad, orden y disposición de los mismos.*
- *La duración, en consonancia con la convalidación que se pretenda.*

Para lograr tales objetivos parece conveniente promover la colaboración a nivel institucional con determinados organismos del Estado como:

- *La Universidad: para impartir determinados cursos o enseñanzas y, en su caso, para la elaboración de las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para la obtención de las titulaciones correspondientes.*
- *Con el Poder Judicial y Ministerio Fiscal: en el específico campo de la especialidad de Policía Judicial y, genéricamente, en el desarrollo de programas, conocimiento de necesidades y orientaciones que puedan aportar organismos como la Hacienda Pública, Dirección General de Aduanas, Protección Civil, Dirección General de Tráfico, Icona, etc.*

— Misiones, funciones y competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Se recogen en los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 31 de marzo, y constituyen el eje alrededor del cual debe girar todo el entramado del *currículum* o diseño de la enseñanza de la Guardia Civil.

La misión trascendental de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades —objeto del Título 2.º de la Constitución— se cumple mediante el desempeño de las funciones y competencias, con lo cual su estudio nos puede dar la clave de las materias o disciplinas encargadas de articular un Plan de Enseñanza de forma global y cíclica que tenga carácter auténticamente profesional.

c) Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional

De esta ley conviene detenerse en algunos aspectos, especialmente los contenidos en el título IV —Enseñanza Militar—, pero sin obviar otros relativos a las categorías y empleos militares, los cuerpos y escalas —que tanto pueden influir en los sistemas de ascenso y, por tanto, en la promoción interna—. Dedicémosle pues la atención que merece.

Para empezar, la Ley considera a la Enseñanza Militar como fundamento del ejercicio profesional en las Fuerzas Armadas. La configura como un sistema unitario integrado en el educativo general y servido en su estructura fundamental por el propio Ministro de Defensa.

Sus finalidades son:

- *La capacitación profesional.*
- *La adecuación permanente de los conocimientos al desarrollo de la ciencia y de la técnica.*
- *Formación en las características de las FAS y en los principios constitucionales (que como puede comprobarse coinciden significativamente con los criterios que establece el artículo 6.º de la LOFS).*

A partir de aquí desarrolla varios apartados que conviene esbozar brevemente:

— Enseñanza militar de formación

Su finalidad es preparar para el acceso a las Escalas Militares y se estructura en:

- *Enseñanza militar de grado básico: que faculta para la incorporación a las Escalas básicas y supone la obtención del título de Técnico especialista.*
- *Enseñanza militar de grado medio: que faculta para la incorporación a las Escalas medias y supone la atribución de Diplomado Universitario.*
- *Enseñanza militar de grado superior: faculta para la incorporación a las Escalas superiores y supone la obtención del título de Licenciado.*

Por lo que respecta al ingreso en los centros docentes militares de formación, se exigen los mismos niveles de estudios que los requeridos en el sistema educativo general para acceder a los Centros en los que se obtienen las titulaciones equivalentes a cada uno de los grados apuntados. Se efectuará mediante convocatoria

pública, teniendo en cuenta la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el Real Decreto 1046/1986, que aprueba el Reglamento General de ingreso en la Profesión Militar, aunque en la actualidad el Ministerio de Defensa tiene en proceso de elaboración otro Real Decreto modificador de determinados aspectos. No podrán existir diferencias por razón de sexo y se determinará un número máximo de convocatorias, entre otras condiciones (nacionalidad española, no estar privado de los derechos civiles, etc.).

Una vez producido el ingreso, la duración de los estudios es similar al sistema educativo general, salvo cuando el acceso se produzca por la fórmula de la promoción interna, que lo rebajará a dos años máximo.

— Centros Docentes

En este punto nos interesa destacar los dos tipos de centros que contempla la Ley: Academias Generales, para la enseñanza militar de formación; y Escuelas de especialidades complementarias, para cursos que tengan una periodicidad estable y se refieran a materias de interés militar, razones de coste y eficacia aconsejan su creación. Precisamente la tendencia va orientada a la concentración de estas escuelas.

Como rasgo significativo se añade que estos cursos de especialidad se podrán desarrollar en cualquier centro civil, tipo universidades públicas.

— Régimen Interior de los Centros

Durante su permanencia en los centros los alumnos tendrán la condición militar y estarán sometidos a las leyes generales y disciplinarias militares específicas de cada centro, cuyas normas deberán adecuarse a lo regulado en la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de diciembre.

Las bajas pueden acordarse bien por estudios, bien por pérdida de aptitudes psicofísicas, bien por petición propia o bien por expediente disciplinario. Este último podrá ser recurrido ante el Tribunal Militar Central.

— Planes y programas de estudios

Sus directrices generales las aprueba el Gobierno a propuesta del Ministro de Defensa, previo informe del de Educación.

Se estructurarán en cuatro áreas a partir de la ponderación de las necesidades profesionales:

- *Formación Humana.*
- *Formación de Educación Física.*
- *Formación Militar.*
- *Formación Técnica.*

Todas ellas se desarrollarán a través de disciplinas obligatorias y optativas. Por cierto, que sobre estas últimas cabe suponer vayan encaminadas a dotar de la preparación técnica apropiada a los artilleros e infantes, que luego elegirán la continuación de sus estudios en las Escuelas de especialidades fundamentales.

— Profesorado

Para ejercer como profesor será preciso el reconocimiento previo de su competencia, basada en la preparación, titulación, experiencia profesional y la aptitud pedagógica acorde con las exigencias docentes a impartir en cada centro.

Como innovación más notable se recoge la posibilidad de contratar, por una parte, a profesores civiles de reconocida solvencia y titulación para impartir aquellas materias que requieran especial preparación y estabilidad y, por otra, a profesores que puedan compatibilizar su destino con algunas clases esporádicas en las que son auténticos especialistas.

— Régimen estatutario

Conviene reflexionar brevemente sobre algunos puntos del régimen estatutario de la Guardia Civil a causa de su influencia en el sistema de ascensos, escalas y promoción interna.

Para ello debemos retornar a la Constitución, que en su artículo 104.2 determinó que una Ley Orgánica contemplaría las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Cumpliendo dicho mandato la L.O. 2/86 desarrolla el precepto constitucional y en el apartado III, 13) del preámbulo hace mención a que el régimen estatutario de la Guardia Civil debe ser regulado por esta Ley, por expresa necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional y sin perjuicio del estatuto personal atribuible a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, por razones de fuero, disciplina, formación y mando.

Antes de la promulgación de la L.O. 2/86 apareció la L.O. 6/1890, reguladora de los criterios básicos de la Defensa Nacional, que en su artículo 38.2 dispone que "el Reglamento Orgánico del Cuerpo de la Guardia Civil será aprobado por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior, y regulará, de acuerdo con la Ley, su organización, funciones,

armamento y del régimen de personal y de disciplina".

Por su parte, en la L.O. 2/86, las disposiciones estatutarias se contemplan en dos bloques:

- *Disposiciones estatutarias comunes a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, comprendidas en los artículos 6 a 8; básicamente en el primero de los citados.*
- *Disposiciones estatutarias específicas de la Guardia Civil, comprendidas en los artículos 13 a 15, por su consideración de Instituto Armado de naturaleza militar que se estructura jerárquicamente según los diferentes empleos de acuerdo con dicha naturaleza, con una doble dependencia de Interior y Defensa.*

El Ministro de Defensa dispondrá lo conveniente a:

- *Régimen de ascensos.*
- *Situaciones del personal.*

Conjuntamente, ambos Ministros:

- *Selección, formación, perfeccionamiento.*

Otra referencia a tener en cuenta, probablemente la más lograda por clarificar el concepto de "Estatuto o Régimen Estatutario", es la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987, cuando dispone que han de entenderse comprendidas dentro del régimen estatutario las siguientes materias:

- *Normalización relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario.*
- *Condiciones de promoción de la carrera administrativa.*
- *Situaciones que pueden darse en la misma.*
- *Derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios.*
- *Régimen disciplinario.*
- *Creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales.*
- *Modo de provisión de los puestos de trabajo.*

En la Ley Reguladora del Régimen del personal militar profesional se hace referencia a la Guardia Civil en los artículos 1 y 4.

Adquieren la condición de militar quienes con una relación de servicios profesionales se incorporan a las FAS y a la Guardia Civil.

Los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen

general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, a las leyes penales y disciplinarias militares, así como a su normativa específica.

El régimen del personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a lo dispuesto en la Ley 2/86. Dicho régimen se basará, además, en la citada Ley.

Por lo dicho hasta aquí podemos estar en condiciones de exponer las conclusiones siguientes:

En cuanto a la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, vemos cómo la Ley 2/86 contempla dos aspectos parciales referidos, uno a la selección en el artículo 14.2, y otro a la separación del servicio en el artículo 15.1.

Por consiguiente, si al incorporarse a la Guardia Civil y obtener el primer empleo, bien sea como oficial o como guardia profesional, se adquiere la condición militar, parece de obligada aplicación el capítulo primero del Título V de la Ley 17/89.

En cuanto a las condiciones de promoción, si tenemos en cuenta que el régimen de ascensos es competencia del Ministro de Defensa y se atiende a la estructura jerárquica de los empleos según la naturaleza militar del Cuerpo, parece también coherente su adaptación a la Ley 17/89, siempre, naturalmente, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad (artículo 6.º de la L.O. 2/86).

Finalmente, por lo que respecta a la creación e integración en su caso de Cuerpos y Escalas funcionariales, conviene señalar que si bien la L.O. 2/86 establece en su artículo 17 las Escalas y categorías del Cuerpo Nacional de Policía, relacionándolas con las titulaciones y grupos de clasificación de funcionarios civiles, para la Guardia Civil no se hace mención alguna, por lo que tenemos que retornar al repetido concepto de estructura jerárquica según los diferentes empleos de acuerdo con su naturaleza militar. En consecuencia, habrá que "adaptar" nuestras Escalas y empleos a lo dispuesto en la Ley 17/89.

Por tanto, el desarrollo del régimen estatutario de la Guardia Civil bien podría hacerse a través del Reglamento del Cuerpo, de acuerdo con el contenido del artículo 38 de la L.O. sobre criterios básicos de la Defensa, a partir de objetivos como:

- *Racionalizar las Escalas para adaptarlas a las necesidades de la Guardia Civil.*

- *Diseñar sistemas de ascensos y promoción que incentiven la dedicación y esfuerzo "profesionales".*
- *Definir un modelo de enseñanza que responda a los requerimientos anteriores y proporcione los recursos de personal atendiendo a las exigencias del Cuerpo.*

— El problema de las Escalas. La promoción interna

En 1988 se publicó el Reglamento de ingreso, formación y perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía, en el que para la promoción interna se determinaban dos modalidades de ascenso: el concurso-oposición y la antigüedad selectiva. En ambas modalidades se utilizan el 50 por 100 para los ascensos desde Oficial de Policía hasta Comisario.

El concurso-oposición se estableció con carácter exclusivo para el ascenso de Policía a Oficial de Policía, mientras que con el mismo carácter exclusivo se estableció la modalidad de antigüedad selectiva para el ascenso de Comisario a Comisario Principal (gráfico número 1). Su problema está en que su aplicación tiene carácter provisional al no estar incardinada en el actual sistema educativo general por ser anterior a él en el tiempo.

No ocurre lo mismo en la enseñanza militar, integrada ya en el sistema educativo general y en la que la incorporación a cada Escala supone, con la atribución del empleo militar correspondiente, la obtención de una titulación equivalente a las del sistema educativo general (gráfico número 2).

Por lo que a la Guardia Civil respecta, la implantación de una Escala media es, desde luego, un tema vidrioso y altamente polémico, ya que desde 1941 estamos acostumbrados a la Escala única de Jefes y Oficiales —que sin duda posee notables ventajas— y al que habrá que dedicar mucho tiempo y esfuerzo, porque realmente la importancia que tiene así lo requiere (1).

En nuestra opinión, el régimen del personal de la Guardia Civil ha de compaginar lo dispuesto en la Ley orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con el contenido de la Ley 17/89, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional. Como el régimen de ascensos concierne al Ministro de Defensa, parece difícil ignorar el sistema de empleos y Escalas de las FAS.

Y para mayor abundamiento, la analogía que guardan las dos disposiciones citadas con la Ley 30/84 de la Función Pública nos lleva a

la necesidad de equiparar las titulaciones de los distintos empleos del Cuerpo con los Grupos de clasificación de funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

d) La educación técnico-profesional en la LOSE

Nos resta, por último, el análisis que nos afecta de la LOSE, que, como sabemos, diseña la enseñanza técnico-profesional a base de módulos (Nivel 2 y Nivel 3), a través de un bloque coherente de formación de ciclo breve y contenido profesional específico para la correspondiente profesión, y que puede servirnos de referencia para la configuración de nuestro modelo de enseñanza.

Esta estructuración en módulos comprende dos bloques formativos. Uno se desarrolla en los centros de enseñanza y otro en los centros de trabajo (prácticas).

En cuanto a su duración, los módulos se definen por un determinado número de horas de enseñanza teórica y práctica que pueden desarrollarse en un calendario variable distinto al académico que, por lo general, se estima en torno a las mil horas.

El acceso a los módulos de nivel 2 se localizará al término de la Educación Secundaria Obligatoria y para el nivel 3 se requerirá haber superado todas las materias del nuevo Bachillerato (dos años).

A los módulos profesionales corresponderán titulaciones con validez académica correspondiente a las cualificaciones 2 y 3 de la Comunidad Económica Europea y el término del último nivel conllevará la posibilidad de un acceso directo a ciertos estudios universitarios.

¿En qué medida afecta esto a la promoción interna de la Guardia Civil?, o mejor aún, ¿cómo podría incardinarse nuestro modelo de enseñanza en el marco legal que acabamos de analizar?, cabría preguntarse.

Pues bien, en el gráfico número tres se representa un sistema de promoción que encaja Escalas y empleos de la Guardia Civil con los de las FAS y que está perfectamente integrado dentro del sistema educativo general por la vía de la Educación Técnico-Profesional, de manera que podríamos contemplar un modelo de promoción con arreglo a los criterios siguientes:

- *Establecer el acceso al Cuerpo solamente en los empleos de Teniente (para la enseñanza militar de grado superior) y el de Guardia para la básica.*

- El acceso a las Escalas Básica (Suboficiales) y Media (Alférez hasta Teniente Coronel) se reserva exclusivamente para la promoción interna. Quedarían por determinar los años de servicio, edades y empleos desde los que se puede acceder a estas Escalas.
- Promover los ascensos de forma análoga a como se realizan en las FAS.
- La duración de los cursos de formación y capacitación deberán estar en consonancia con las titulaciones de los módulos profesionales que se han de obtener, si bien, por razones de economía, pueden compaginarse fases de correspondencia, de presente y periodos de prácticas en los destinos.
- El sistema de retribuciones, de acuerdo con la disposición final tercera de la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, debe ser por empleos y no por Escalas. Desde esta perspectiva, el empleo de Alférez podría ajustarse en un tiempo máximo de permanencia, como ocurre hoy día con el de Cabo.
- Los empleos, dependiendo de la Escala, tendrán en algunos casos contenidos cualitativamente distintos y en otros podrán desempeñar los mismos destinos. (En este sentido hay un claro precedente en la Ley 14/82, al reorganizar ésta las Escalas Especial y Básica del Ejército de Tierra.)
- Para los Suboficiales con título de licenciado o diploma universitario cabe abrir una vía de acceso a la enseñanza militar de grado superior, mediante el ingreso en las Academias que imparten la promoción interna. Pero la determinación de los títulos exigibles creemos que debe ser muy restringida, posiblemente sólo a la carrera de Derecho, porque en otro caso se rompe el sistema de unidad y coherencia que debe tener la enseñanza como fundamento del ejercicio profesional.
- Para promover la dedicación y esfuerzo "profesionales" en cada concurso-oposición debe reglamentarse un baremo que tenga en cuenta la antigüedad, títulos o diplomas, idiomas y sobre todo el tiempo de mando en ciertos destinos, como Puestos, Destacamentos de Tráfico, Unidades Especiales, Información, etc.; estudiado con detenimiento desde la óptica de una política de personal que es la llamada a establecer correlaciones y líneas de conexión con aquellos destinos y títulos

que interese incentivar (ver gráfico número 4).

- Como las pruebas psicotécnicas se han demostrado como un elemento imprescindible que debe valorarse cada vez más, en las oposiciones han de tenerse muy en cuenta, por cuanto el equilibrio emocional es de una necesidad absoluta para el cumplimiento de las funciones policiales.

Esta propuesta del sistema así planteado traería varias consecuencias positivas que saltan a la vista. Por ejemplo, si consideramos el escaso número de Oficiales que forman cada promoción de la Academia General y las exigencias de las plantillas de los empleos de Teniente y Capitán, la fórmula apuntada permitiría proporcionar los recursos precisos de personal en los distintos empleos, atendiendo a las necesidades del Cuerpo.

Por otra parte es claro que se potencian los empleos de Suboficial y la misma promoción interna, incentivando la dedicación y el esfuerzo profesionales al facilitar que a través de la Escala Media se puedan alcanzar los empleos de Comandante y Teniente Coronel, hasta ahora prácticamente vedados a los Oficiales procedentes de la clase de Suboficial.

II. LOS PLANES DE ESTUDIO

El diseño o programación de la enseñanza debe confeccionarse a partir de planteamientos teóricos previos, en un marco de discusión para fundamentar y dar justificación a lo que se enseña y al cómo se hace.

Se trata de una racionalización de la práctica escolar, tendente al logro de unos resultados de aprendizaje por parte de los alumnos que los capaciten para el desempeño efectivo de las actividades necesarias a la sociedad en un momento dado; si bien hay que tener muy claro que esta práctica escolar estará siempre al servicio de unos ideales-objetivos que contienen una visión del hombre, de la sociedad y de la cultura.

Propugnamos para el diseño de la programación de la enseñanza un criterio sociológico que incida en los conocimientos, hábitos y destrezas que la sociedad va a exigir del educando. Por ello, como apuntábamos anteriormente, creemos que la misión, funciones y competencias que recogen los artículos 11 y 12, Ley Orgánica 2/86, constituyen el eje alrededor del cual deben articularse las áreas

o grupos de materias de la enseñanza en el Cuerpo de la Guardia Civil.

La forma de distribución de las materias, según los distintos cursos de formación y promoción, será "cíclica" para algunas asignaturas que se repiten en todos los cursos, profundizando progresivamente a medida que se asciende de curso; para otras "progresiva", las asignaturas se estudian de forma sucesiva en los diversos cursos. En ambos casos ha de estar asegurada la continuidad de un nivel a otro y de un curso a otro.

ORDENACION GENERAL DE MATERIAS POR AREAS O GRUPOS. JUSTIFICACION

Del examen de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, especialmente de la definición del Cuerpo de la Guardia Civil en el artículo 9; de las funciones y competencias que enumeran los artículos 11 y 12; del capítulo III, dedicado a la Guardia Civil, y del párrafo b) del apartado III del Preámbulo de la Ley se deduce que la Guardia Civil, Instituto Armado de naturaleza militar, debe considerar normal su actuación en el mantenimiento del orden y la seguridad pública y que centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo.

Por otra parte también puede cumplir las misiones de carácter militar, tanto en paz como en guerra, que el Gobierno o el Ministro de Defensa le encomienden.

De todo ello se deducen tres bloques de competencias que pueden incidir sobre un esquema de áreas de enseñanza:

Area de Policía Judicial.

Area de Policía Administrativa.

Area de Misiones Militares.

A estas áreas debemos añadir la de Educación Física, recalcando en ella la importancia de las técnicas de defensa personal y artes marciales.

AREA MILITAR

Las misiones militares resultan de difícil determinación ya que ni la Ley 2/86 ni la de Defensa Nacional y Organización Militar las especifican; si bien esta última establece una importante diferenciación respecto a otros

Cuerpos de Seguridad, al encuadrar la contribución de éstos a la defensa en el marco de la protección civil y dedicar el Título VI exclusivamente a la Guardia Civil.

Para delimitar estas misiones podemos basarnos en antecedentes históricos, Reglamento Militar del Cuerpo, declaraciones del Ministro de Defensa, y el proyecto de inclusión de la Guardia Civil en la doctrina, empleo táctico y logístico de las Armas y los Servicios.

Dichas misiones pueden reducirse fundamentalmente a dos:

- *Policía Militar.*
- *Defensa Operativa del Territorio.*

La Policía Militar como misión del Cuerpo viene avalada históricamente casi desde el momento fundacional y documentalmente recogida en varios Reglamentos Militares, tales como:

- *El Reglamento para el Servicio de Campaña de 1882.*
- *El Reglamento de los Servicios de Retaguardia de 1925.*
- *El Reglamento para el Empleo Táctico de las Armas y los Servicios de 1930.*

En cuanto a la Defensa Operativa del Territorio, las declaraciones del Ministro de Defensa en marzo de 1985 y las posteriores del Director General del Cuerpo en junio de 1985.

Para cumplir con las misiones de las Fuerzas D. O. T. se necesitan conocimientos de táctica (pequeñas unidades), de guerrillas y contraguerrillas, de subversión y contrasubversión, de reclutamiento y movilización y de topografía, esta última asignatura también necesaria para cumplir otras funciones del Cuerpo.

Respecto a la Policía Militar, son escasas las fuentes para su estudio (prácticamente la logística de campaña) y es de señalar que varias de sus acciones se confunden con funciones que la L.O. 2/86 encomienda a la Guardia Civil (protección de edificios e instalaciones, de vías de comunicación, etc.).

Dentro del área militar, encaja el material que se utiliza en servicio, pues si damos por sentado la necesidad de conocer el armamento, no es menos importante la utilización de las transmisiones y de los vehículos, sin olvidar los conocimientos de mecanografía y de informática, hoy ya de imprescindible utilización a casi todos los niveles.

Dentro del concepto genérico de servicios del Cuerpo se pueden englobar las funciones

que señala el artículo 11 de la Ley 2/86 referentes a:

- *Vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas.*
- *Protección y seguridad de altas personalidades.*
- *Mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad.*

Y también las siguientes competencias:

- *Vigilancia de costas y fronteras.*
- *Conducción de presos y detenidos.*
- *Prevención de la delincuencia.*

Algunos de estos servicios se contemplan en el Reglamento del Cuerpo que, desde luego, consideramos prácticamente obsoleto y un error que se incluyeran en él, porque da lugar a una rigidez en su cumplimiento muy lejos de la flexibilidad necesaria para adaptarlos a medios y circunstancias variables.

Mediante ponencias de los distintos centros se podrían elaborar unas orientaciones para la práctica y la enseñanza de dichos servicios.

Especial consideración merece el conocimiento y sobre todo la instrucción práctica sobre control de masas que puede abarcar desde las fórmulas adecuadas para montar servicios en espectáculos deportivos hasta la disolución de manifestaciones o empleo de las fuerzas antidisturbios.

El sistema burocrático del Cuerpo puede contemplarse agrupado en:

- a) *Personal: Situaciones militares, altas y bajas, permisos, recompensas, hojas de servicio, calificaciones, etc.*
- b) *Material: Armamento, automovilismo, utensilio, pabellones.*
- c) *Contabilidad: Mutua, ayudas sociales, dietas y pluses, anticipos, etc.*
- d) *Documentación: Normas generales sobre documentación y la propia de Puestos, Líneas y Compañías.*

La Formación Moral.— Implica el estudio de las RR.OO. para las Fuerzas Armadas, como regla moral de la Institución Militar, marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros y que contienen los principios que inspiran el desarrollo del Régimen Disciplinario y el Código Penal Militar.

Sin olvidar, desde luego, la ética o deontología policial contenida en los principios básicos de actuación del artículo 5.º de la Ley 2/86.

AREA DE POLICIA JUDICIAL

Partiendo del estudio de la Constitución como base de nuestro ordenamiento jurídico, se desarrolla en este grupo la función primordial de Policía Judicial, fundamentalmente mediante el estudio del Derecho Penal y del Procesal.

Parece conveniente comenzar por una introducción al Derecho para facilitar al alumno una primera orientación en el ámbito de lo jurídico complementada con unas breves nociones sobre aspectos concretos de Derecho Civil (nacionalidad, edad, patria potestad), Mercantil (cheques y letras de cambio) y Derecho del Trabajo (huelga, cierre patronal, convenios colectivos) que de alguna forma inciden en lo penal y son precisas para su labor profesional.

Dentro de lo específicamente policial, son necesarios conocimientos sobre criminología y técnica policial, imprescindibles para todo funcionario de Policía Judicial que haya de desenvolverse con cierta soltura en el terreno de la prevención e investigación de la delincuencia.

Para desarrollar la función de captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública se acoplan las técnicas para la obtención de la Información.

AREA DE POLICIA ADMINISTRATIVA

Hoy día es inexcusable un conocimiento siquiera somero sobre algunos temas de Derecho Administrativo, como el acto administrativo, el procedimiento y los recursos.

El conocimiento de la administración del Estado, con especial incidencia en la organización y competencias del Ministerio del Interior y de los gobiernos civiles, de las Comunidades Autónomas y aspectos de la Administración Local.

A partir del estudio previo del Derecho Administrativo se incluyen en este grupo las funciones de Protección Civil, las de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes y las referentes a Orden Público.

Se incluyen asimismo las competencias exclusivas de la Guardia Civil referentes a:

- *Armas y Explosivos.*
- *Conservación de la Naturaleza.*
- *Resguardo Fiscal del Estado.*

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 12 de la Ley 2/86, sobre recepción y tramitación de documentos en las depen-

dencias de la Guardia Civil, dirigidos al Cuerpo Nacional de Policía, cabe incluir someramente Documento Nacional de Identidad, Pasaportes y Extranjería.

Toda esta numerosa y dispersa legislación sobre policía administrativa difícilmente puede enumerarse de forma exhaustiva y procede por otra parte agruparla según la orientación más usual en los textos de Derecho Administrativo.

AREA DE EDUCACION FISICA

Orientada a conseguir y mantener la suficiente fortaleza y habilidad física, imprescindible para poder ejecutar, con seguridad y eficacia, los distintos servicios operativos.

Deben tener especial incidencia en la Educación Física las técnicas de defensa personal y artes marciales.

AREA COMPLEMENTARIA

Mediante las áreas anteriores creemos que se da suficiente contenido al cumplimiento de las funciones y competencias que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encomienda al Cuerpo.

Quedan, no obstante, algunas disciplinas cuyo conocimiento es necesario o al menos conveniente, teniendo en cuenta, además, que difícilmente podríamos considerar que constituyen un "numerus clausus".

Entre ellas podemos citar: Idiomas, Sociología, Psicología y Estadística.

ORDENACION DE ASIGNATURAS POR UNIDADES DIDACTICAS Y AREAS O GRUPOS DE MATERIAS

GRUPO I. CAPACITACION MILITAR Y POLICIAL

U. D. I. Defensa operativa del territorio:

- *Doctrina, empleo táctico y logístico de las armas y los servicios.*
- *Táctica: Pelotón, Sección y Compañía de fusiles.*
D. O. T.: Concepto, misiones, acciones.

Policia Militar: Organización y cometidos.

- *Guerrillas y Contraguerrillas.*
- *Subversión y contrasubversión.*
- *Reclutamiento y Movilización.*
- *Topografía.*
- *Instrucción de Tiro.*
- *Instrucción en orden cerrado y de combate.*

U. D. 2. Armamento y Material.

- *Armamento.*
- *Explosivos.*
- *Automovilismo.*
- *Transmisiones.*
- *Informática.*
- *Mecanografía.*

U. D. 3. Servicios y Régimen Interior de la Guardia Civil.

- *Vigilancia de costas y fronteras.*
- *Vigilancia de establecimientos penitenciarios y conducción de presos.*
- *Protección de vías de comunicación.*
- *Seguridad de instalaciones.*
- *Protección de personalidades.*
- *Central Operativa de Servicios y Patrullas Rurales.*
- *Control de masas.*
- *Detall y Contabilidad.*
- *Reglamento del Cuerpo.*

U. D. 4. Educación Moral y Mando.

- *RR.OO. de las FAS.*
- *RR.OO. del Ejército de Tierra.*
- *Principios básicos de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Código Penal Militar.*
- *Régimen Disciplinario de las FAS.*
- *Historia de la Guardia Civil.*

GRUPO II. AREA DE POLICIA JUDICIAL

U. D. 1. Introducción al Derecho.

- *Teoría general del Derecho.*

- *Derecho Civil (matrimonio, nacionalidad, capacidad jurídica).*
- *Derecho Mercantil (letra de cambio, cheques, títulos y valores).*
- *Derecho del Trabajo (Jurisdicción de Trabajo, conflictos).*

U. D. 2. Derecho Constitucional.

U. D. 3. Derecho Penal.

U. D. 4. Derecho Procesal Penal.

U. D. 5. Criminología.

U. D. 6. Técnica Policial.

- *Criminalística.*
- *Los medios de identificación judicial.*
- *Inspección ocular, lofoscopia, balística.*
- *Medicina legal.*
- *Técnicas de apoyo a la información.*
- *Concepto de información, clasificación, fuentes.*
- *Interrogatorio, vigilancia, seguimientos.*
- *Normas del SIGC.*

GRUPO III. AREA DE POLICIA ADMINISTRATIVA

U. D. 1. Derecho Administrativo.

- *Fuentes, jerarquía de normas.*
- *El acto administrativo.*
- *El procedimiento administrativo. Recursos.*
- *Administración del Estado, Central y Periférica.*
- *Comunidades Autónomas. Administración Local.*
- *Composición y competencias del Ministerio del Interior.*
- *Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

U. D. 2. Derechos reales administrativos.

- *Ley del Patrimonio del Estado. Patrimonio histórico.*
- *Leyes de Costas, Puertos y Carreteras.*

- *Protección del medio ambiente.*
- *Leyes de Montes, Caza, Pesca, Vías Pecuarias, Epizootias.*
- *Ley de Aguas.*

U. D. 3. Seguridad Pública.

- *Derecho de reunión, asociación. Ley Electoral.*
- *Ley de Orden Público.*
- *Estados de alarma, excepción y sitio.*
- *Reglamento de Armas y Explosivos.*
- *Documentos de Identificación (D. N. I., Pasaporte, Extranjería).*
- *Hostelería, Espectáculos, Camping.*
- *Protección Civil.*
- *Código de la Circulación.*

U. D. 4. Legislación Fiscal.

- *Ley de Contrabando.*
- *Ordenanzas de Aduanas.*
- *Control de Cambios.*
- *Impuestos Especiales.*
- *Régimen TIR.*
- *Máquinas Recreativas.*
- *Loterías y Apuestas del Estado.*
- *Importación de Automóviles.*
- *Drogas.*

GRUPO IV. EDUCACION FISICA

- *Gimnasia.*
- *Defensa Personal.*

GRUPO V. MATERIAS COMPLEMENTARIAS

- *Idiomas.*
- *Psicología.*
- *Sociología.*
- *Estadística.*

(1) No siempre ha existido una escala única en la Guardia Civil. En 1907 se crearon unas Academias especiales para la Guardia Civil y para el Cuerpo de Carabineros, en las que los sargentos aspirantes al ascenso a oficial pudieran aprobar y adquirir los conocimientos necesarios. Los que lo conseguían cubrían las vacantes de segundos tenientes de las escalas activas de sus respectivos institutos como miembros de la escala de reserva retribuida y con servicio en activo. Al ascender a primeros tenientes figuraban en una misma escala con los procedentes del Ejército a efectos de antigüedad y posterior ascenso a capitán pero continuaban perteneciendo a la escala de reserva. Y aún más, como dato a tener en cuenta, caso de que los sargentos aspirantes a este sistema de ascenso no fuesen suficientes, eran los cabos quienes podían optar a ingresar en las Academias Especiales.

Gráfico núm. 1

FUNCIONARIOS CIVILES		CUERPO NACIONAL DE POLICIA			Duración de los cursos
Grupos	Titulación para acceso	Escalas	Categorías	Sistema de acceso	
D	Graduado Escolar F.P. 1.º Grado	Escala Básica	Policia Oficial de Policia	Oposición libre Concurso Oposición	1 Curso escolar 12 meses de prácticas 4 meses
C	Bachiller F.P. 2.º Grado	Escala de Subinspección	Subinspector	50% Concurso Oposición 50% Antig. Selectiva	6 meses
B	Diploma Universitario F.P. 3.º Grado Ingeniero Técnico Arquitecto Técnico	Escala Ejecutiva	Inspector Inspector Jefe	50% Oposición libre 25% Concurso Oposición 25% Antig. Selectiva 50% Concurso Oposición 50% Antig. Selectiva	2 Cursos escolares 7 meses de prácticas 1 Curso correspondencia 1 Curso de presente 4 meses
A	Doctor Licenciado Ingeniero Arquitecto	Escala Superior	Comisario Comisario Principal	50% Concurso Oposición 50% Antig. Selectiva Antigüedad Selectiva	4 meses 3 meses

REQUISITOS PARA LA PROMOCION INTERNA:

- Poseer previamente la titulación académica de los Grupos A, B, C o D.
- Tres años al menos de servicios efectivos en la propia categoría.
- Máximo de tres convocatorias en cada modalidad.

Gráfico núm. 2

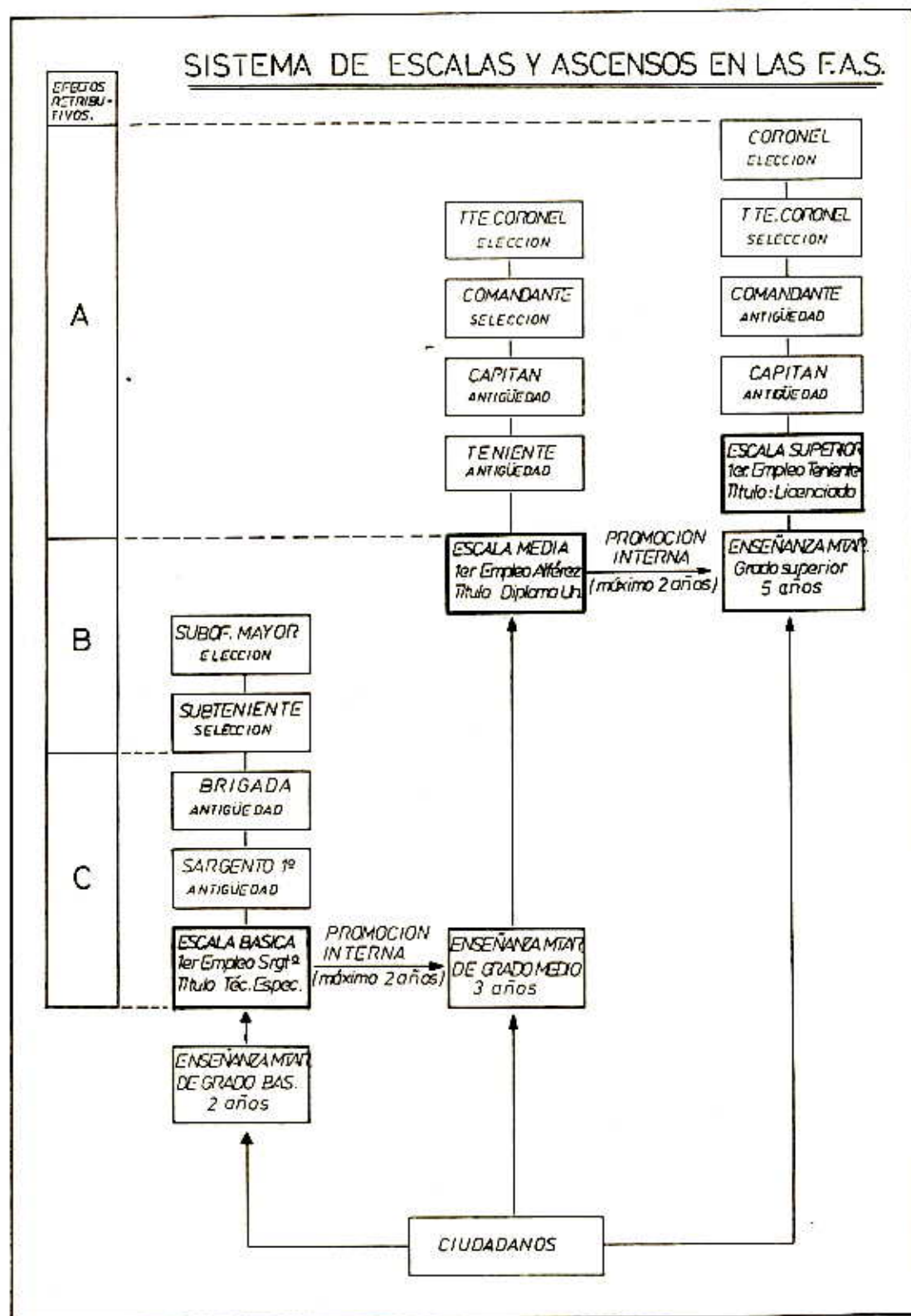


Gráfico núm. 3

Escalas	Titulación previa	Empleos	Modalidad de ascenso	Duración del curso	Titulación que se puede obtener	Grupos de clasificación a efectos retributivos
Tropa profesional	Educación secundaria obligatoria	Guardia	Oposición libre	1 Curso escolar 12 meses prácticas	Educación Técnico-Profesional, Módulo 2	D
		Cabo	Concurso-Oposición	3 meses		
Básica	Bachillerato	Sargento	Concurso-Oposición	1 Curso escolar (correspondencia y presente)	Educación Técnico-Profesional, Módulo 3	C
		Sargento 1.ª Brigada	Antigüedad Antigüedad			
		Subteniente Suboficial Mayor	Selección Elección			
Media	Educación Técnico-Profesional, Módulo 3	Alférez	Concurso-Oposición	1 Curso por correspondencia 1 Curso presente	Diploma universitario	B
		Teniente Capitán Comandante Tcol.	Antigüedad Antigüedad Selección Elección			

Gráfico núm. 4

100	Méritos Culturales	4	Baremo de Concurso Máximo 20 Puntos	TOTAL
96	Idiomas	3		
93	Medallas	4		
89	Cursos	3		
86	Años de Mando	6		
80	Pruebas Culturales Máximo 30 Puntos		Examen de Oposición Máximo 80 Puntos	Concurso Oposición 100 Puntos
50	Pruebas Profesionales Máximo 50 Puntos			
0				