

CAPTACION DE RECURSOS HUMANOS EN LA GUARDIA CIVIL: PERSPECTIVAS DE FUTURO

JOSE PARDOS ALDEA

General de Brigada de la Guardia Civil
Licenciado en Derecho

LA CAPTACION DE RECURSOS HUMANOS: ASPECTOS GENERALES

Al empezar el tratamiento de este tema procede distinguir entre la captación y la selección de recursos humanos. A nuestro juicio, la captación incluye el conjunto de actividades destinadas a conseguir que el grupo de aspirantes dentro del cual ha de realizarse una selección, resulte tan numeroso y cualificado como sea conveniente. Para facilitar la delimitación de ese grupo, ha de definirse claramente en qué consiste la oferta que se presenta y determinar los requisitos o aptitudes que deben reunir los potenciales aspirantes. El grupo será más o menos numeroso según el grado de exigencia en las aptitudes o requisitos a cumplir por los candidatos y el atractivo que para ellos tenga la oferta; ese atractivo ha de estimarse tanto en el aspecto absoluto —cada oferta objetivamente valorada— como en el relativo —interés de esa oferta en relación con las de otras entidades que realicen procesos de selección sobre el mismo grupo o sobre parte de él.

La selección de recursos humanos tiene una finalidad clara: identificar, dentro de un grupo determinado, a las personas que cumplan ciertas condiciones o resulten idóneas para realizar una actividad concreta. Es, por tanto, una actividad orientada al cumplimiento de un fin que sirve de hilo conductor a la sucesión de actos que integran el proceso selectivo.

Como podrá verse, quienes accedan a la Escala de Cabos y Guardias constituyen el contingente sobre el que ha de realizarse la selección para cubrir las vacantes anunciadas para la Escala de Suboficiales y quienes se incorporen a la de Suboficiales integran el

grupo del que serán seleccionados los aspirantes a ingreso en la Escala de Oficiales. La calidad de los seleccionados para acceder a la Escala de Cabos y Guardias determina la de todos los futuros Suboficiales y de la inmensa mayoría de los Oficiales de la Guardia Civil.

ACCESO A LA ESCALA DE CABOS Y GUARDIAS DE LA GUARDIA CIVIL

Aspectos generales. La rúbrica de este epígrafe exige alguna aclaración: nadie ingresa en la Guardia Civil sino en una de sus Escalas –la oferta anual de empleo público distingue el número de plazas a cubrir en cada Escala de la Guardia Civil– y nadie accede a una Escala de la Guardia Civil sino a través del ingreso en el correspondiente centro de formación y después de superar el respectivo plan de estudios. Por eso, la expresión correcta de la rúbrica de este epígrafe debería ser la de “ingreso en el centro docente de formación del Cuerpo de la Guardia Civil que faculta para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias”.

Requisitos exigibles. El ordenamiento jurídico determina los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a acceder a la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil; son de varios tipos. Unos tienen carácter general puesto que deben reunirlos todos los aspirantes cualquiera que sea la Escala a la que aspiren acceder o el procedimiento utilizado a tal fin; otros, tienen carácter particular y dependen de la Escala a que se pretende acceder o del procedimiento seguido para ello.

Los de carácter general, son éstos: tener nacionalidad española, tener cumplidos dieciocho años y no superar la edad máxima para cada caso fije la norma, acreditar buena conducta ciudadana, no estar privado de derechos civiles, no estar procesado por delito doloso ni separado del servicio de las Administraciones públicas ni inhabilitado para el ejercicio de la función pública, no tener adquirida la condición de objetor de conciencia ni estar en trámite su adquisición, poseer la aptitud física que se determine y, por último, estar en posesión o en condiciones de obtener, en los plazos que se establezcan, los niveles de estudios o títulos que, de entre los que se fijen reglamentariamente, contenga la correspondiente convo-

catoria o acreditar la superación de una determinada prueba.

Los de carácter particular para acceder a la Escala de Cabos y Guardias son los siguientes: poseer el título de Graduado en Educación Secundaria o acreditar la superación de la prueba que regula el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo (en adelante, LOGSE), no tener cumplidos ni cumplir dentro del año de convocatoria la edad de treinta años, poseer el permiso de conducción de la clase que se fije y, por último y sólo para los militares profesionales de tropa y marinería, tener cumplidos tres años de servicios como tales antes de que concluya el plazo de admisión de instancias.

El proceso de transformación permanente al que está sometido el ordenamiento jurídico, va cambiando esas condiciones; en el desarrollo de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil (en adelante, la Ley o Ley 42/99), se explicitarán las novedades que, en esta materia, recoge su texto. Una de esas novedades consiste en que la edad mínima para concurrir al proceso selectivo de acceso a la Escala de Cabos y Guardias es de dieciocho años en vez de diecinueve que establece el Reglamento general de ingreso y promoción en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 1951/1995, de 1 de diciembre (en adelante, Reglamento de ingreso); cumplir el requisito de poseer el permiso de conducir puede traducirse en un incremento de dicha edad mínima.

Configuración del grupo. ¿Cómo está configurado el grupo de aspirantes a ingreso en la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil? El ordenamiento jurídico contiene la respuesta: está integrado por militares profesionales de tropa y marinería, por alumnos del Colegio de Guardias Jóvenes y por ciudadanos ajenos a esos dos grupos que libremente deseen acceder a esta Escala.

Militares profesionales. La ley reserva, en favor de los militares profesionales de tropa y marinería que tengan cumplidos tres o más años de servicio, el cincuenta por ciento al menos de las plazas anunciadas para acceso a la Escala de Cabos y Guardias. Ese grupo de potenciales aspirantes a ingreso en dicha

Escala está compuesto por jóvenes que reúnen los requisitos exigidos para ser militares profesionales de tropa o marinería.

Con la reserva de la mitad, al menos, de las plazas anunciadas para acceder a esta Escala, la Guardia Civil está colaborando de forma considerable al objetivo de profesionalización de las Fuerzas Armadas; sería deseable que ese esfuerzo no sitúe, a nuestra Institución, en desventaja para mantener, con las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la deseable competencia en la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Varias medidas podrían reducir ese riesgo. Por una parte, todo proceso selectivo pretende garantizar que el nivel intelectual, equilibrio psicológico y facultades físicas de los seleccionados les permiten superar los planes de estudios a cursar en el centro docente de formación; las pruebas selectivas deben fijar unos límites mínimos por debajo de los cuales no se alcanza la finalidad que pretende el proceso. Si —a pesar del esfuerzo que las Fuerzas Armadas vienen realizando para preparar a los militares profesionales que, en el cupo de plazas reservadas, aspiran a ingresar en la Escala de Cabos y Guardias— no existiera número suficiente que supere los mínimos establecidos, las plazas de este cupo que queden sin cubrir deben darse íntegramente al grupo libre. El futuro puede declarar inasumible la carga que pesa sobre la Guardia Civil al permitirle cubrir sólo un porcentaje de las plazas así reservadas que queden desiertas. No hay razón para imponer una cautela tan gravosa a una Institución que colabora, muy notablemente, en el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas.

Por otra, el artículo 148.3.f) de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del personal de las Fuerzas Armadas, dice que el ingreso en un centro de formación de la Guardia Civil es causa de resolución del compromiso contraído por los militares profesionales de tropa y marinería. Quienes, de éstos, aspiren a ingresar en la Escala de Cabos y Guardias se ven obligados a asumir el riesgo de perder su medio de vida si no superan el plan de estudios para acceso a esa Escala. Podía paliarse ese efecto previendo el reingreso en las Fuerzas Armadas, sin perjuicio para los interesados, de los militares profesio-

nales que no superen el plan de estudios que faculta para acceder a la Escala a que nos referimos.

Guardias Jóvenes. La reserva de plazas en favor de los alumnos del Colegio de Guardias Jóvenes exige un detenido estudio que no tiene cabida en este trabajo. Nuestro Colegio es un ente vivo y, como tal, se encuentra en constante proceso de cambio; comparar su momento actual con el de hace veinte o treinta años debe proporcionar, a cualquier observador objetivo, conclusiones de mucha entidad. La edad de dieciocho años fijada, hasta ahora, como mínima para el ingreso como Guardia Joven supone que muchos hijos de miembros del Cuerpo que podrían tener vocación para ingreso en la Guardia Civil, hayan decidido seguir otras opciones en vez de esperar dos años, desde que terminaron su educación secundaria, para ingresar en el Colegio; quedan, como posibles aspirantes a Guardia Joven, quienes persisten en una vocación clara y quienes han renunciado a otras iniciativas. La desaparición del llamado derecho a galones y el resultado obtenido en recientes procesos selectivos hacen prever que, si no cambia la situación, el porcentaje de Guardias Jóvenes que en el futuro alcance empleos de Suboficial o de Oficial será inferior al de épocas pasadas.

Sin embargo, el Colegio debe seguir existiendo porque, entre otras cosas, es una realidad inseparable de la Guardia Civil a lo largo de más de ciento cincuenta años, porque sus alumnos descargan a la plantilla de la Institución de participar en paradas o desfiles, porque proyecta una imagen atractiva de nuestra Institución y porque compensa los efectos del deber de movilidad que afecta a los miembros del Cuerpo —pueden ser destinados a lugares en que sus hijos no encuentren forma adecuada de preparar su oposición para ingreso en la Guardia Civil.

Grupo libre. En el grupo que concurre a ocupar las plazas no reservadas resulta más dura la competencia para acceder a la Escala de Cabos y Guardias; el considerable número de aspirantes para cada plaza garantiza una alta calidad entre los seleccionados. Dadas las características de los dos grupos de aspirantes con plazas reservadas, los miembros del grupo libre tienen mayor probabilidad de bene-

ficiarse de las oportunidades que ofrece la Ley para la promoción profesional en la Guardia Civil.

La creación de las Escalas Facultativas Técnica y Superior es un nuevo aliciente para que muchos universitarios ingresen en la Escala de Cabos y Guardias.

No puede afirmarse que el miembro ideal de la Escala de Cabos y Guardias haya de tener estudios universitarios; tampoco puede demostrarse lo contrario. El riesgo de frustración que puede surgir por desproporción entre la titulación poseída y el nivel de responsabilidad profesional asignado a la Escala en que ingresen queda hoy muy mermado si se tiene en cuenta la posibilidad de promoción profesional y la de aplicar dichos conocimientos en la prestación de servicios especializados. La Escala de Cabos y Guardias es la entrada a un mundo de posibilidades muy atractivo para los aspirantes.

Pérdida de plazas. Uno de los efectos no deseados en los procesos selectivos consiste en que, al final, quedan plazas sin cubrir y aspirantes cualificados que no las pueden ocupar; esta circunstancia era imposible de evitar en el ordenamiento jurídico que trae causa de la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del régimen del personal militar profesional (Ley 17/89), ya derogada. Dicha ley, en su artículo 44.5, decía que *los órganos de selección no podrán declarar admitido un número de aspirantes superior al de plazas convocadas*; por su parte, el Reglamento de ingreso, define al *seleccionado* como el aspirante que *obtiene una de las plazas* y al *alumno*, como el seleccionado que *ingresa en un centro de formación y recibe el correspondiente nombramiento*.

Como puede verse, entre el momento de adjudicación de plazas y el de incorporación al centro existe un tiempo que es la causa del efecto descrito. Eso es así porque algunos aspirantes se presentan a varias oposiciones convocadas por otras tantas Instituciones y posponen, hasta el día de su incorporación al centro, la elección de una de las plazas que han podido obtener; algunos no se presentan porque ya no les interesa la plaza conseguida, porque han encontrado un trabajo atractivo que les evita el esfuerzo de superar el plan de estudios necesario para acceder a la Escala

de Cabos y Guardias o por otras razones menos frecuentes.

El artículo 26.6 de la Ley 42/99, regula ese aspecto de forma distinta; dice que *los órganos de selección no podrán declarar admitidos como alumnos un número de aspirantes superior al de plazas convocadas*; la Ley permite resolver el problema que nos ocupa si se acierta en el desarrollo de ese precepto demorando la adjudicación de plazas hasta la efectiva incorporación de admitidos al centro de formación correspondiente. Si el nombramiento de alumnos se realiza antes de que el seleccionado se incorpore al centro, se verán perjudicados tanto los seleccionados que, de otra forma, hubieran accedido a las plazas desiertas como las Instituciones que no pueden cubrir todas las anunciadas.

Protección a la mujer. Largas discusiones producirá la diferencia de las marcas exigidas a hombres y mujeres en las pruebas físicas previstas en las convocatorias; el respeto a cuanto disponen las normas evita entrar en debates de este tipo. Parece cierto que la mujer tiene escasa representación en la Guardia Civil, que el cumplimiento de las misiones asignadas al Cuerpo aconsejan un incremento del personal femenino y que dicho incremento se favorece con la reducción de marcas mínimas a exigir, a la mujer, en las pruebas físicas.

La Ley 42/99, siguiendo el criterio de la 17/89, dice que *en los sistemas de selección no podrán existir más diferencias por razón de sexo que las derivadas de las distintas condiciones físicas que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso*.

Especial atención dedica la Ley a proteger a la mujer embarazada que concurre a pruebas selectivas; en el desarrollo reglamentario de ese precepto deben conciliarse los intereses en juego de forma que, una vez garantizados los derechos reconocidos a la aspirante encinta, se evite que queden plazas sin cubrir.

PROMOCION INTERNA

Concepto. La Ley 42/99 dice que la promoción interna *consiste en el acceso de los guardias civiles a la Escala inmediatamente supe-*

rior a la que pertenecen, en las condiciones que se determinan. Es preciso matizar el contenido de esta definición pues, a pesar de su aparente carácter general, no incluye como promoción interna el paso desde la Escala Facultativa Técnica a la Facultativa Superior ni permite considerar, a estas Escalas Facultativas y a ese fin, como inmediatamente superiores a ninguna de las otras cuatro que integran la Guardia Civil. Así pues, sólo se puede utilizar la promoción interna para acceder desde la Escala de Cabos y Guardias a la de Suboficiales, desde ésta a la de Oficiales y, desde esta última, a la Superior de Oficiales dentro del porcentaje previsto en la Ley.

Requisitos para la promoción interna. Algunos de los requisitos exigidos para la promoción interna quedan expresamente establecidos en la Ley: impone que el sistema de selección a aplicar será el concurso-oposición en el que se valorará el historial profesional de los interesados, exige tener cumplidos dos años de servicios en la propia Escala y reserva, a este procedimiento, la totalidad de las plazas a cubrir en las Escalas de Suboficiales y Oficiales y hasta el veinte por ciento en la Superior de Oficiales.

La ley remite a normas de rango reglamentario la determinación de otros requisitos: tales son los empleos, límites de edad, sistemas de selección, titulaciones, número máximo de convocatorias y demás condiciones a reunir por los aspirantes.

Sistema de selección. El concurso-oposición es el sistema selectivo adecuado para materializar la promoción interna ya que permite valorar simultáneamente dos aspectos fundamentales para calibrar la calidad de los aspirantes: sus vicisitudes profesionales y sus conocimientos y aptitudes. Sin embargo, no puede perderse de vista la finalidad de todo proceso selectivo; la propia Ley 42/99, en su artículo 26.3, dice que, *en los sistemas de selección, las pruebas a superar serán adecuadas al nivel y características de la enseñanza que se va a cursar ... y para acreditar las aptitudes psicofísicas necesarias.* En la puntuación a asignar a cada una de las dos fases —concurso y oposición— debe buscarse el equilibrio oportuno sin que, en ningún caso, se ponga en peligro el fin último que la ley asigna al proceso. Dicho de otro modo, las

vicisitudes profesionales no deben alcanzar una puntuación tan alta que determinen el resultado de las pruebas selectivas.

No se advierte justificación alguna para que la Ley remita, a su desarrollo reglamentario, la determinación de los sistemas de selección para la promoción interna cuando el mismo artículo impone forzosamente el concurso-oposición; debemos entender que los reglamentos establecerán el procedimiento de aplicación del sistema de concurso-oposición previsto por la Ley.

Tiempo de servicios. La exigencia de dos años, al menos, de tiempo de servicio cumplido en la Escala a la que pertenece el aspirante parece correcta en términos absolutos pero induce a la reflexión si se compara con los tres años que, el artículo 65 de la Ley 42/99, exige para presentarse al concurso-oposición necesario para ascender a Cabo; no queda claro el criterio del legislador.

En los últimos meses se ha rebajado en un año —de diecinueve a dieciocho— la edad mínima exigida para participar en el concurso-oposición de acceso a la Escala de Cabos y Guardias y se ha reducido, en otro año, el período de prácticas del plan de estudios a superar para acceder a dicha Escala; ello ha mejorado notablemente las expectativas de promoción profesional en el Cuerpo. Con un aprovechamiento óptimo de oportunidades, se puede ser Guardia Civil a los veinte años, Sargento a los veintitrés, Alférez a los veintiséis y Teniente de la Escala Superior de Oficiales a los treinta. A esta posibilidad debe sumarse, como veremos más adelante, la de cambio de Escala para quienes sean diplomados o licenciados universitarios en las áreas de conocimiento que se determinen.

Reserva de plazas. Como ya se ha dicho, la Ley reserva a la promoción interna todas las plazas convocadas para acceso a las Escalas de Suboficiales y de Oficiales y hasta el veinte por ciento de las convocadas para acceso a la Superior de Oficiales.

Extraña la terminología que utiliza la Ley pues no dice claramente que a las Escalas de Suboficiales y a la Oficiales sólo se podrá acceder por el sistema de promoción interna; dice que se reserva a este procedimiento la totalidad de las plazas anunciadas. No se sabe respecto de quién se produce esa

reserva. Cabe preguntarse qué podría hacerse si, por falta de aspirantes o por no superar las puntuaciones mínimas previstas en la convocatoria, no pudieran cubrirse la totalidad de las plazas así reservadas.

La reserva, a la promoción interna, de hasta el veinte por ciento de las plazas anunciadas para acceso a la Escala Superior de Oficiales proporcionará grupos de alumnos que previsiblemente no excederán el número de siete; ello dificulta dar a esos grupos un tratamiento docente específico en la Academia de Oficiales.

Empleos y límites de edad. La Ley remite a su desarrollo reglamentario la determinación de aspectos importantes en la promoción interna. Cita, en primer lugar, a los *empleos y límites de edad*, factores que es oportuno comentar juntos porque van asociados al transcurso del tiempo. El legislador podía haberse referido sólo a los empleos o sólo a los límites de edad pero ha preferido simultaneizar ambos factores y eso puede originar situaciones injustas: si no se acierta en el desarrollo de la Ley puede resultar penalizado el hecho meritorio de haber alcanzado, con poca edad, un determinado empleo.

Parece claro que, en la Escala de Cabos y Guardias, en la de Suboficiales y en la de Oficiales sólo existe un empleo que podría excluirse, con cierto fundamento, de la promoción interna: el último de cada Escala y ello por la razón de ser un destino llamado a desempeñar funciones que se suponen de especial relevancia. Así se entiende que –salvo para el ascenso a Cabo– en cada Escala sólo haya un curso de capacitación y esté orientado a facultar para el ascenso al último empleo, que para asistir a ese curso sea preciso una previa clasificación y que se ascienda por el sistema de elección. Como se ve, para ascender al último empleo de cada Escala existe un riguroso procedimiento en el que se acredita tanto la capacitación y prestigio profesionales de los interesados como la consideración que merecen al mando.

De ser necesario excluir, para la promoción interna, algún empleo de las Escalas afectadas –como parece indicar la Ley– debe ser el Cabo Mayor, Suboficial Mayor o Teniente Coronel de la Escala de Oficiales por las razones citadas. En ese caso, ha de entenderse

que el mérito de alcanzar el último empleo de cada Escala es mayor que el de obtener el primero de la Escala inmediata superior; de otro modo, se llega a la conclusión de que, quienes no hayan sido clasificados para realizar el respectivo curso de capacitación o no consigan superarlo, se encuentran en situación ventajosa pues mantienen el derecho a la promoción interna.

Esta reflexión resulta escasamente aplicable a la Escala de Oficiales pues, a partir de cierto empleo inferior al de Comandante, no será provechoso acceder a la Escala Superior de Oficiales, por promoción interna, para ingresar en ella con el empleo de Teniente.

Respecto de los límites de edad, parece lógico que sean amplios pues, de otra forma, desaparecen demasiado pronto las expectativas de promoción interna que incentivan la actualización y mejora de conocimientos de muchos miembros del Cuerpo. En la fijación de la edad máxima, sólo debe asegurarse que el tiempo de servicio que queda por cumplir a los interesados sea suficiente para rentabilizar el gasto de un curso académico en un centro docente de formación. La edad de cincuenta años que, como máxima, establece el ordenamiento jurídico vigente, parece correcta; sin embargo, la edad media de quienes vean logradas sus aspiraciones de promoción interna será muy inferior a la máxima citada.

Titulaciones. Determinar las titulaciones a exigir para la promoción interna no es asunto pacífico. El artículo 33.1 de la derogada Ley 17/89, decía que “*en cada uno de los grados indicados (básico, medio o superior de la enseñanza de formación), la incorporación a Escala determinada supondrá, con la atribución del primer empleo militar, la obtención de una titulación equivalente ...*”; esa referencia conecta, para el personal de la Guardia Civil, con el artículo 5.3 de la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen del personal de la Guardia Civil (Ley 28/94) que vincula, a la *incorporación* a la Escala de Cabos y Guardias, la obtención de la titulación equivalente a la de Técnico. En términos similares se expresa el artículo 20.2 de la Ley 42/99 al decir que “*en cada uno de los grados indicados (cuatro grados de enseñanza de formación para acceder, respectivamente, a las Escalas de Cabos y Guardias, de Suboficiales,*

de Oficiales y Superior de Oficiales), *la obtención del primer empleo al incorporarse a la correspondiente Escala será equivalente ...*”. Como puede verse, la equivalencia entre la pertenencia a nuestras Escalas y determinados títulos del sistema educativo general (técnico, técnico superior, diplomado universitario o licenciado universitario) está supeditada, por imperativo legal, a la producción de un hecho concreto: la *incorporación* a la Escala correspondiente en su *primer* empleo. Es decir, al acceso a dicha Escala cumpliendo los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico que trae causa de cualquiera de las leyes citadas en este apartado.

Pero no todos los miembros de las actuales Escalas se han *incorporado* a ellas por ese sistema; muchos se integraron en las Escalas de Suboficiales y Ejecutiva (hoy de Oficiales), conservando el empleo que tenían, al amparo de la disposición transitoria cuarta de la derogada Ley 28/94; es decir, sin cumplir el hecho previsto en las leyes antes citadas. Por último y durante los años 1998 y 1999, se ha ingresado en las Escalas de Suboficiales y en la Ejecutiva (hoy de Oficiales) al amparo de la disposición transitoria decimosexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (Ley 66/97), sin exigencia de titulación alguna. Terminados los dos años de vigencia de tal disposición transitoria y a falta de reglamentos que desarrollen expresamente lo dispuesto en la Ley 42/99, surge una pregunta en cuya respuesta existe disparidad de opiniones: ¿qué titulaciones son exigibles para la promoción interna?

La Ley 42/99 (ya lo hacían también las 17/89 y 28/94) declara que la enseñanza en la Guardia Civil se configura como un sistema unitario que *garantiza la continuidad del proceso educativo* y está *integrado en el sistema educativo general*. Por otra parte, la LOGSE, en su artículo 31, dice que *para el acceso a la formación profesional específica de grado superior será necesario estar en posesión del título de Bachiller* y, en su artículo 32, añade que *será posible acceder a la formación profesional específica sin cumplir los requisitos académicos establecidos siempre que, a través de una prueba regulada por las Administraciones educativas, el aspirante demuestre tener la*

preparación suficiente para cursar con aprovechamiento estas enseñanzas. Parece claro que, para acceder a la Escala de Suboficiales, es necesario poseer el título de Bachiller o haber superado la prueba correspondiente de entre las previstas en el artículo 32.2 b) de la LOGSE. Sin embargo, el Reglamento de ingreso arroja cierta confusión en esta materia: su artículo 19.1.b) remite al 18.1.a).^{2º} para fijar el título académico exigible a quienes pudieran acceder *directamente* a la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil (son el título de Bachiller o la superación de la prueba equivalente del artículo 32.2 de la LOGSE); sin embargo, el artículo 24 de ese Real Decreto —que establece las condiciones particulares para los miembros de la Guardia Civil que utilicen la *promoción interna*— omite la exigencia de título académico alguno. Ello obliga a interpretar cada uno de esos preceptos en el marco general del ordenamiento jurídico. En primer lugar, el artículo 18.1.a).^{2º} del Reglamento de ingreso, tan citado, exige el título de Bachiller o la prueba equivalente para acceder *directamente* a la Escala Básica (Suboficiales) de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y de Infantería de Marina y, su artículo 26.1.a), impone el cumplimiento de los mismos requisitos a los militares profesionales de tropa y marinería que aspiren a ingresar, por *promoción interna*, en dichas Escalas Básicas. Para acceder a la Escala Básica (hoy de Suboficiales) de los Cuerpos Generales de los Ejércitos, tanto por acceso directo como por promoción interna, es preciso poseer el título de Bachiller o haber superado la referida prueba del artículo 32 de la LOGSE; si no se exigen esos mismos requisitos para acceder a la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil estaremos en desigualdad de condiciones con los Suboficiales y Oficiales (Escala de Oficiales) de los Ejércitos.

En armonía con esta interpretación, el Real Decreto 1562/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para el acceso a las Escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias de la Guardia Civil, en su artículo 4, dice que *para el acceso a la enseñanza de formación de la Escala de Suboficiales será necesario estar en posesión del título de Bachiller*. No obstante, también será posible

*acceder a estos estudios sin cumplir el citado requisito académico, previa acreditación de la superación de la prueba que se recoge en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, referida a los ciclos formativos de la formación profesional específica de grado superior; en su artículo 10, determina los efectos de la superación de los planes de estudios para acceso a dichas Escalas y, por último, en su disposición adicional primera aclara que los efectos académicos señalados en el artículo 10 citado, podrán corresponder también a quienes hayan cursado en su momento, en su totalidad y con éxito, los correspondientes planes de estudios que facultaron su incorporación a las Escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias de la Guardia Civil y aquellos otros que, según la disposición transitoria cuarta de la Ley 28/94, se integraron en las citadas Escalas. Sigue diciendo esa disposición adicional que *para alcanzar estos efectos, será necesario acreditar los requisitos académicos que, para cada Escala, establece el artículo 4 (antes transcrito) del presente Real Decreto.**

Como puede verse, el ordenamiento jurídico dice que el hecho de pertenecer a la Escala de Cabos y Guardias no produce por sí solo, para el interesado, efectos académicos que le faculten para acceder a la de Suboficiales; durante los dos años de vigencia de la Ley 66/97, se ha suspendido la exigencia de tales requisitos académicos. En el desarrollo de la Ley 42/99, deben seguir exigiéndose porque así lo establece la LOGSE, porque es conveniente para dar continuidad al sistema y porque garantiza la igualdad de titulación con las Escalas Básicas de los Cuerpos Generales de los Ejércitos. El sistema docente de la Guardia Civil está integrado en el sistema educativo general; tal integración impone un paralelismo entre las titulaciones exigidas por ambos sistemas para acceder a los planes de estudios de formación que proporcionan determinada capacitación profesional a quienes los superen. Parece lógico que, para acceder a la de Escala de Suboficiales, se exijan los mismos requisitos académicos que para acceder a la formación profesional específica de grado superior: título de Bachiller o prueba equivalente regulada en el artículo 32 de la LOGSE.

El Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices generales de los pla-

nes de estudios de las enseñanzas de formación para acceso a las Escalas Superior y Ejecutiva (hoy de Oficiales) del Cuerpo de la Guardia Civil, en su artículo 9, condiciona la obtención de la titulación equivalente, tan citada, y la producción de los efectos académicos inherentes a dicha titulación, a la superación de los planes de estudios objeto de dichas directrices generales sin perjuicio de lo previsto, en su disposición adicional segunda, para los Oficiales titulados de la Enseñanza Militar Superior que accedieron a la Escala Superior (hoy Escala Superior de Oficiales) desde la Escala (única) de Oficiales de acuerdo con las previsiones de la disposición transitoria cuarta de la Ley 28/1994, de 18 de octubre.

La omisión de toda referencia a títulos académicos que, para la promoción interna en la Guardia Civil, hace el artículo 24 del Reglamento de ingreso es una laguna que no puede suponer un obstáculo a la aplicabilidad de la LOGSE y que queda ampliamente resuelta por normas del mismo rango, como son los Reales Decretos 1562/95 y 1653/95 que estaban en vigor al publicarse el citado Reglamento de ingreso y que siguen vigentes.

En resumen, en la Escala de Suboficiales y en la de Oficiales existen, a nuestro parecer, tres grupos diferenciados: quienes ingresaron en dicha Escala antes de entrar en vigor los actuales planes de estudios, quienes lo hicieron estando vigentes los actuales planes de estudios y antes de entrar en vigor la Ley 66/97 y, por último, quienes ingresaron en ellas, sin exigencia de requisito académico después de entrar en vigor la Ley 66/1997.

A la vista de cuanto antecede entendemos que quienes, perteneciendo a la Escala de Cabos y Guardias, deseen ejercer el derecho de promoción interna, deben estar en posesión del título de Bachiller o acreditar la superación de la correspondiente prueba regulada en el artículo 32 de la LOGSE; quienes pertenecan a la Escala de Suboficiales deben poseer, a tal fin, el título de Bachiller o acreditar la superación de la prueba prevista en el artículo 32 de la LOGSE. Para la promoción interna a la Escala de Oficiales, será necesario haber accedido a la de Suboficiales con los requisitos citados o haberlos conseguido perteneciendo a esta última Escala citada. Para

acceder a la Superior de Oficiales, por promoción interna, será preciso haber accedido a la Escala de Oficiales cumpliendo los requisitos citados o haber obtenido el título de Bachiller u otro superior perteneciendo a la Escala de Oficiales.

No puede negarse que los cambios de criterio del legislador en esta materia perjudican al principio de seguridad jurídica e introducen un casuismo excesivo en las vicisitudes personales que complicará notablemente la tarea de comprobar la posesión de los requisitos académicos exigidos en cada convocatoria; ello puede aconsejar la aplicación de criterios prácticos en detrimento de la justicia o de la equidad.

Es preciso distinguir entre los efectos académicos y la capacitación profesional que produce el acceso a una Escala; los primeros están fijados expresamente en el ordenamiento jurídico y la segunda facultad para cumplir las funciones que la Guardia Civil tiene asignadas en el ámbito de competencia correspondiente a esa Escala y ello sin diferencias por razón del título del sistema educativo general que puedan poseer los interesados.

Número de convocatorias. No existe razón aparente para variar el criterio tradicional de mantener, en tres, el número de convocatorias que cada interesado puede consumir en su intento de promoción profesional.

Otras condiciones. Para regular las demás condiciones a exigir en la promoción interna parece suficiente adaptar, a la nueva Ley, todos los requisitos específicos contemplados en las disposiciones reglamentarias que desarrollan el ordenamiento legal anterior pues se han manifestado eficaces. La Ley 42/99 autoriza al Gobierno a incluir, al amparo de esta referencia, todas las innovaciones que estime necesarias en esta materia.

ACCESO DIRECTO A LA ESCALA SUPERIOR DE OFICIALES

En la Unión Europea se está sometiendo a profunda revisión el acierto en las condiciones exigibles a quienes han de integrarse en la Escala Superior de Oficiales de las Instituciones policiales de naturaleza militar así como el

contenido de los planes de estudios a superar y el grado de intervención que la Universidad debe tener en el desarrollo de esos planes. El cambio de milenio parece aconsejar, a la Universidad, un detenido análisis de su propia función, estructura, eficacia e implicación en la sociedad a la que sirve. El futuro de las Instituciones afectadas y de la sociedad misma depende de la calidad en la formación integral y en la capacitación profesional de quienes desempeñen, dentro de cada una, las funciones de mayor trascendencia.

La selección de quienes han de acceder *directamente* a nuestra Escala Superior de Oficiales, se ajusta al sistema general establecido para el ingreso en las Escalas Generales de los Ejércitos y corre a cargo del Ministerio de Defensa. La Guardia Civil participa en el desarrollo de los planes de estudios de nuestros futuros Oficiales desde el momento mismo de su incorporación a la Academia General Militar en la que permanecerán dos cursos; los tres cursos restantes, se imparten en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil. Parte de la carga lectiva de esos tres últimos años citados será compartida por quienes aspiran a acceder a la Escala Superior de Oficiales desde la Escala de Oficiales de la Guardia Civil.

CAMBIO DE ESCALA

La Ley 42/99 introduce dos nuevas Escalas en la estructura de la Guardia Civil: son las Escalas Facultativas Técnica y Superior a las que tendrán acceso respectivamente diplomados o licenciados universitarios (o sus equivalentes en carreras técnicas) en las áreas de conocimiento que especifique cada oferta de empleo público en que se anuncien plazas para estas Escalas.

A los miembros de las demás Escalas de la Guardia Civil reserva la Ley hasta el setenta y cinco por ciento de las plazas convocadas para acceso a dichas Escalas Facultativas siempre que se encuentren dentro de los límites de edad y posean las titulaciones que reglamentariamente se determinen; por supuesto, los límites de edad deberían referirse a edad máxima. La Ley omite un elemento que podría haber fijado: el tiempo de

permanencia en la Escala de origen. No parece necesario exigir condiciones de permanencia en dicha Escala dadas las características del cometido que han de realizar los miembros de Escalas Facultativas: el ejercicio, en beneficio de funciones específicas que la Guardia Civil tiene asignadas, de los conocimientos propios de la enseñanza universitaria que los interesados acreditan con la titulación poseída.

A diferencia de la promoción interna en la que se accede a la Escala inmediata superior en su primer empleo, sea cualquiera el que tenía el interesado, en la incorporación a las Escalas Facultativas por cambio de Escala, desde otra del mismo nivel, se conserva el empleo y el tiempo de servicio cumplido en la Escala de origen.

La disposición transitoria octava de la Ley dice que en la provisión de plazas hasta el año 2004, para el acceso a las Escalas Facultativas Superior y Facultativa Técnica se podrán reservar la totalidad de las plazas para cubrir las por el sistema de cambio de Escala.

Las plazas reservadas que no se cubran con personal perteneciente a otras Escalas del Cuerpo se deben acumular a las asignadas a personal de libre procedencia.

PROSPECTIVA

Especial referencia a la Escala de Cabos y Guardias.

Reducción de la edad mínima. Como puede verse, las posibilidades de incidir en la configuración de los grupos en los que han de aplicarse los procesos selectivos para acceso a las distintas Escalas de la Guardia Civil, son relativamente escasas. Se han venido adoptando las medidas que resultaban beneficiosas. Así, la reducción, en un año, de la edad mínima permitida para concurrir al proceso selectivo para acceso a la Escala de Cabos y Guardias no sólo se propuso aplicar a esta materia las consecuencias jurídicas derivadas de la mayoría de edad que nuestra Constitución establece a los dieciocho años; supone también la oportunidad de acceder al grupo de aspirantes potenciales en la primera ocasión

posible, como lo venían haciendo las demás Instituciones que realizan procesos selectivos sobre el mismo grupo. Cuando la edad mínima para ingreso en esa Escala era de diecinueve años, la Guardia Civil accedía a un grupo de jóvenes que, el año anterior, había sido objeto de selección por otras Instituciones; es lógico suponer que habían sido captados ya los aspirantes mejor capacitados. La medida de rebajar la edad mínima a los dieciocho años, aunque simple en su apariencia, permitirá mejorar la calidad de nuestros futuros Cabos y Guardias.

Reducción del período de prácticas. Los dos años de duración del período de prácticas previsto en el plan de estudios que faculta para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias no sólo eran excesivos sino que ponían a nuestros alumnos en desventaja con los de otras Instituciones pues ingresaban en el Cuerpo más tarde –con el consiguiente riesgo de ver frustrado su objetivo–, percibían haberes inferiores durante más tiempo y se retrasaba el momento a partir del cual empezaban a cumplir las condiciones exigidas para la promoción interna. Esta medida hace más atractivo el ingreso en dicha Escala porque mejora las expectativas de promoción profesional.

Militares profesionales de tropa y marinería. Constituyen el grupo más numeroso de aspirantes a ingreso en la Escala de Cabos y Guardias; la mitad de la plantilla de la Guardia Civil terminará teniendo esa procedencia. Es muy deseable que las Fuerzas Armadas, en su proceso de profesionalización, proporcionen a nuestro Cuerpo aspirantes con la calidad necesaria para garantizar el eficaz cumplimiento de nuestras misiones específicas.

Guardias Jóvenes. Un procedimiento, entre otros posibles, de mejorar las expectativas de promoción profesional para los Guardias Jóvenes y, por tanto, de mejorar la calidad de este grupo de aspirantes podría consistir en seleccionarlos con la edad de dieciséis años de forma que permanezcan dos años en el Colegio cursando el Bachillerato y preparando, al mismo tiempo, la oposición de ingreso en la Guardia Civil. Quienes no consiguieran ingresar en la Escala de Cabos y Guardias, habrían complementado su currículo académico para afrontar otras opciones. Superado el con-

curso-oposición, los Guardias Jóvenes deberían cursar el plan de estudios correspondiente –junto con los demás miembros de su convocatoria– en la Academia de Guardias y de Suboficiales pues esa convivencia mejora la configuración de las promociones, facilita el escalafonamiento unitario de sus miembros y evita la anómala situación actual pues el Colegio no forma parte de los centros docentes de formación de la Guardia Civil. La baremación del título de Bachiller y una sólida preparación para superar el concurso-oposición mantendría, para los Guardias Jóvenes, las probabilidades de ingreso en la Escala de Cabos y Guardias sin necesidad de una reserva de plazas cuya constitucionalidad está siendo cuestionada.

Sobre la promoción interna.

Como ya se ha dicho, el grupo sobre el cual ha de realizarse la selección para acceso a la Escala de Suboficiales, a la de Oficiales o a la Superior de Oficiales por promoción interna viene determinado por el de seleccionados para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias. Una vez configurado el grupo, las posibilidades de mejorar la capacitación de sus miembros se basan principalmente en el esfuerzo de los interesados para incrementar su preparación cultural y profesional.

La Guardia Civil no puede permanecer indiferente a ese esfuerzo y debe potenciarlo. Nuestro sistema docente recoge una modalidad específica de enseñanza: la de actualización o mejora de conocimientos. Por esta vía se puede potenciar el esfuerzo de aprendizaje

que realizan los interesados y, lo que es también importante, se puede reducir la desigualdad de oportunidades que, para la promoción profesional, se derivan del lugar y características del destino que cada uno ocupe.

Se está trabajando en un sistema de enseñanza a distancia que permita utilizar nuestra red informática para facilitar el cumplimiento de los objetivos asignados a la fase de correspondencia de cualquier curso programado y la preparación cultural y profesional para la promoción interna; ese sistema puede ser utilizado también para gestionar el conocimiento poniendo, a disposición de cuantos puedan precisarlos, los datos y referencias que las vicisitudes del servicio demanden.

Conclusión.

Como puede verse, se presta una esmerada atención a cuantos factores puedan mejorar tanto la calidad del grupo en que ha de hacerse la captación de recursos humanos como la eficacia de los procesos selectivos a aplicar; toda medida que incida favorablemente en el sistema, es puesta en práctica de inmediato. No cabe duda de que el acceso a las distintas Escalas de la Guardia Civil tiene hoy un fuerte atractivo pero ese atractivo será mayor si conseguimos mejorar nuestro sistema de enseñanza de forma que los miembros del Cuerpo se sientan aún más realizados y satisfechos en el ejercicio de la profesión y puedan cumplir, en los plazos previstos e igualdad de oportunidades, las expectativas de promoción profesional que el ordenamiento jurídico les brinda.